DIREITOS HUMANOS

Uma Paixão Refletida

Mateus Afonso Medeiros

DIREITOS HUMANOS

Uma Paixão Refletida

Rede de Cidadania Mateus Afonso Medeiros
(RECIMAM)
(1ª edição)
Belo Horizonte
2006

@ 2006 Rede de Cidadania Mateus Afonso Medeiros
A reprodução total ou parcial desta obra é permitida desde que sem objetivos comerciais e com citação integral da fonte.

1ª edição
2006

Organizadoras
Maria Lúcia Miranda Afonso
Elza Maria Miranda Afonso

Diagramadora
Sheila Gonçalves

Revisão Técnica
Dalcira P. Ferrão

Impressão
A Criação Gráfica Ltda

Medeiros, Mateus Afonso., 1975-2005

Direitos Humanos - uma paixão refletida / Mateus Afonso Medeiros; 1ª ed., Belo Horizonte: Rede de Cidadania Mateus Afonso Medeiros (RECIMAM), 2006.

ISBN 978-85-60352-00-5

1. Direitos Humanos 2. Polícia 3. Cidadania
I. Medeiros, Mateus A. II. RECIMAM III. Título

CDD 306.2

Impresso no Brasil
Printed in Brazil

Reservados todos os direitos de publicação em língua portuguesa à
Rede de Cidadania Mateus Afonso Medeiros (RECIMAM)
Av. Bernardo Monteiro 890 sala 801 Belo Horizonte, MG, Brasil
recimam@yahoo.com.br

"Por tanto amor, por tanta emoção,
A vida me fez assim...
Doce ou atroz, manso ou feroz
Eu, caçador de mim.

Preso a canções, entregue a paixões,
Que nunca tiveram fim...
Vou me encontrar longe do meu lugar
Eu, caçador de mim.

Nada a temer, senão o correr da luta.
Nada a fazer, senão esquecer o medo.
Abrir o peito à força de uma procura.
Fugir às armadilhas da mata escura.

Longe se vai sonhando demais...
Mas longe se chega assim...
Vou descobrir o que me faz sentir.
Eu, caçador de mim".

("Caçador de Mim", composição de Luiz Carlos Sá e Sérgio Magrão, cantada por Milton Nascimento no Álbum "Caçador de Mim", Gravadora Universal, 1981)

SUMÁRIO

Apresentação 09
Viva Mateus 13
Domingo 17

I. ARTIGOS EM JORNAL

1. Berlim é o laboratório para a nova Alemanha 25
2. De berço da justiça a altar da disputa 29
3. Sobre a ocupação das favelas 35
4. Direitos Humanos: a quem se destinam? 38
5. Sobre o inquérito policial brasileiro 41
6. Os coronéis de colete 44
7. Direitos Humanos: desafios e perspectivas 47
8. Praticando a cidadania 50
9. Violência, tortura e impunidade 53
10. Quatro princípios de segurança pública 56
11. Dialogar, sim, mas também denunciar 60
12. O exemplo do "Comissário Rex" 63
13. Inteligência e espionagem 66
14. Desmilitarização da estrutura policial 69
15. Crime e castigo 72
16. Indivíduo suspeito e esquisito elemento 75
17. Policiamento e constrangimento 78
18. Prevenção, repressão e controle 81
19. Os EUA depois do ataque 84

II. ARTIGOS PUBLICADOS EM REVISTAS CIENTÍFICAS

1. Direitos Humanos e violência 89
2. Aspectos institucionais da unificação das polícias no Brasil 101
3. A desmilitarização das polícias: policiais, soldados e democracia (em co-autoria com Arthur T. M. Costa) 134
4. A desmilitarização das polícias e a legislação ordinária 166

III. OUTROS TRABALHOS

1. Mídia e Direitos Humanos 199
2. Comunitarismo, gerencialismo e burocracia 207
3. Formação do estado no Brasil: da casa-grande a uma ordem social competitiva 223
4. Discricionariedade e a construção do outro no trabalho das polícias 237
5. Direitos econômicos, sociais e culturais e liberdade de expressão: uma campanha brasileira pela ética na TV 254
6. Direito humano do trabalho 282

Dados biográficos 334

APRESENTAÇÃO

Mateus tinha amor pelas palavras. Lia muito: de textos da área do Direito, das Ciências Políticas e outras ciências sociais à literatura e à filosofia. Encantava-se... e produzia. Também se lançava com prazer à folha em branco, acreditando ali encontrar um sentido de vida: dar forma e asas às idéias. Sistematizar e aperfeiçoar os pensamentos ia muito além de uma obrigação acadêmica ou de um gosto mundano pelo reconhecimento de seus talentos. Era um afazer humanista, uma parte da sua luta por um mundo melhor. As palavras o encantavam mas não lhe pertenciam. Pertenciam à cultura, ao "outro". Ele se deliciava com elas para depois devolvê-las, renovadas e reinvestidas de vida e de sentidos. Pois Mateus tinha amor pelo ser humano.

Esta coletânea reúne textos que vieram a lume por diversos meios: artigos, trabalhos acadêmicos e palestras. Refletem e sistematizam o trabalho desenvolvido em momentos distintos de sua curta e intensa trajetória. Nesta trajetória fica demarcada sua paixão pelos direitos humanos, questão de militância e tema de pertinaz reflexão: **uma paixão refletida.**

Dois textos integram a parte introdutória do livro. O primeiro foi a nossa fala na homenagem organizada pelo Vereador Arnaldo Godóy, em 2005, na Câmara Municipal de Belo Horizonte. O segundo foi escrito para o Mateus, quando ele ainda estava conosco, pela Elza, a " Taiti", tia e madrinha do Mateus e sua mais querida interlocutora na área dos direitos humanos.

Os "Artigos em jornal", são textos publicados em "O TEMPO", no período de 1999 a 2001. Alguns meses passados em Berlim, no intuito de estudar alemão, inspiraram o primeiro artigo ("Berlim é o laboratório para a nova Alemanha"). Em seguida, uma viagem serena pela Europa e uma passagem não tão serena por Israel, durante a tensa trégua do "Ramadã", renderam o segundo artigo: "De berço da justiça ao altar da disputa". Os textos subsequentes, de

dezembro de 2000 a junho de 2001, foram a maneira que ele encontrou de alimentar um debate público em torno dos direitos humanos, como Coordenador da Coordenadoria de Direitos Humanos, em Belo Horizonte. Já o último artigo ("Os EUA depois do ataque") foi escrito em Nova York, em setembro de 2001, testemunho vivo de um momento do qual Mateus soube extrair uma boa peça de reflexão. Ele lá estava fazendo uma especialização em Direitos Humanos, com bolsa de "Visiting Scholar,"na Universidade de Columbia.

Os "Artigos publicados em revistas científicas" são fruto de um momento posterior, quando, de volta ao Brasil, no início de 2002. Logo que retornou, Mateus assumiu o cargo, conquistado em concurso público, de analista legislativo na Câmara Federal, passando a atuar na Comissão Nacional de Direitos Humanos. Ali, Mateus participou de vários projetos, destacando-se a campanha contra a violência na mída ("Quem financia a baixaria é contra a cidadania") e a "VIII Caravana Nacional de Direitos Humanos – Conflitos em Terras Indígenas", sob a coordenação do Deputado Orlando Fantazzini. Estes trabalhos, sempre desenvolvidos em equipe, podem ser encontrados na Comissão Nacional de Direitos Humanos. Em 2003, Mateus iniciou o Mestrado em Ciências Políticas, na UnB, sendo orientado por Lúcia Avelar e Arthur Trindade Maranhão Costa. Os "Artigos em revistas científicas" mostram a sua produção sistematizada e publicada nesta época.

Para as freqüentes palestras sobre direitos humanos que era convidado a proferir, era mais usual que Mateus tomasse notas do que preparasse um texto escrito. O tempo sempre foi curto e as atividades muitas. Mas algumas notas mais sistematizadas ficaram. Dentre elas, incluímos nesta coletânea o texto da palestra "Mídia e Direitos Humanos", que tem um formato mais informal, contrastando com os demais textos de caráter acadêmico. Mas ainda assim preservam a fidelidade a uma autoria que se mostrava

madura apesar da juventude do autor. “Outros textos” abrigam esta palestra e trabalhos acadêmicos não publicados, incluindo os textos apresentados para a XXII Curso Interdisciplinar em Direitos Humanos do Instituto Interamericano de Direitos Humanos, em Costa Rica.

Em janeiro de 2005, um “acidente”, cujo nome real é “violência”, desta vez no trânsito, interrompeu o fluxo da sua produção e nos privou da sua afetuosa presença. Ficaram os textos, as lembranças e os projetos.

Agradecemos a todos que se solidarizaram conosco quando perdemos Mateus e agradecemos, também, a todos que, ao longo desta caminhada, conviveram e trabalharam com Mateus, compartilhando de seus momentos bons e ruins, construindo uma vida a se admirar, do “berço da esperança ao altar da memória”.

Lúcia Afonso
Charles Magno Medeiros
Belo Horizonte, Setembro de 2006

VIVA MATEUS*

Agradeço a iniciativa e a dedicação do Arnaldo e de todos os que organizaram esta homenagem. Agradeço a presença de todos e peço licença para ler a minha mensagem. A memória de Mateus e a delicadeza deste momento exigem, ambas, um difícil equilíbrio. Se devo buscar não trair as minhas emoções, também devo evitar que as minhas emoções me traiam, em um momento no qual é necessário usar as palavras para ir além delas, atrás de algo que, mais do que comovente, possa ser verdadeiro.

A memória de Mateus é, em mim, todo um mundo difícil de colocar em palavras e resistente às explicações racionais. São memórias de sentimentos, flagrantes do cotidiano. Passam pela minha mente, ininterruptamente, cenas de um menino que cresceu de meus braços para o mundo e que abraçou, ele mesmo, o mundo, tão logo a vida irrompeu, incontida, em seu coração.

Hoje, é o aniversário dele. Faria 30 anos. Não vou repetir aqui as realizações que Mateus logrou em sua curta vida e que estão registradas em tantos lugares onde marcou a sua presença: Faculdade de Direito da UFMG, Coordenadoria Municipal de Direitos Humanos de Belo Horizonte, Universidade de Columbia, Comissão Nacional de Direitos Humanos, Mestrado em Ciências Políticas da UnB, em tantos relatórios, textos, participações e ações.

Todos os testemunhos dos amigos e companheiros, nestes últimos meses, revelam uma pessoa que sabia conciliar qualidades fundamentais: era inteligente e sensível, deixava-se tocar de forma profunda pelas tristezas e injustiças sem deixar de praticar a grande qualidade da Alegria. Quando argumentava em prol de uma causa, era crítico e contundente, mas logo em seguida se abria em doçura e amizade. Se errava, como nos acontece de quando

* Fala de Lúcia Afonso, por ocasião da homenagem póstuma, organizada pelo Vereador Arnaldo Godóy, na Câmara Municipal de Belo Horizonte, em 27/09/2005.

em quando, era capaz de rever, admitir, refazer e até de sorrir de si mesmo, como quem sabe: são as dores do crescimento humano. Mateus sabia disso como quem inspirou tal compreensão em seu primeiro sopro de vida. Se posso resumir tudo em uma única qualidade, eu diria, que Mateus era uma pessoa que sabia amar, com os encontros e desencontros, as ilusões e as desilusões que o amor nos faz experimentar, exigindo sempre uma nova aprendizagem, mais abertura, mais coragem, mais desprendimento. Já dizia o poeta: o amor não tem saída, senão na amplitude dos horizontes que nos abre.

Dentre tantas lembranças, permitam-me relatar uma das mais recentes, como sensível testemunho sobre Mateus. Em dezembro de 2004, tiramos umas férias, juntos: Mateus, Vanessa, Marina e eu. Sentados à beira-mar, tomando uma cervejinha com peixe frito, jogávamos conversa fora. Os assuntos variavam de receitas, cotidano, política, literatura, filosofia, tudo era possível... Lá pelas tantas, já não me lembro a razão, Mateus me perguntou se, afinal, eu acreditava ou não... em Deus. Um tanto quanto para provocá-lo, e debruçada em meu peixe frito, eu respondi que eu não poderia acreditar em ninguém que tivesse inventado a cadeia alimentar. Prontamente, ele disse: “resposta excessivamente racional!”. Ele não me contestava o conteúdo e nem a forma, mas sim a maneira como eu me colocava diante do mundo, como quem pode julgar e avaliar independentemente dos limites do meu ser. Racional? Excessivamente racional! Onde a sensibilidade? A intuição? A paixão? Onde o medo, a dúvida, a esperança? Assim era Mateus.

Mais tarde, naquele mesmo dia, fomos todos andar de bugre – aquele jipe de praia. Para saber se queríamos visitar as dunas mais altas, andar devagar ou correr, o motorista nos fez a pergunta que faz a todos os turistas: “com emoção ou sem emoção?” Marina, Vanessa e eu nos entreolhamos... e Mateus disparou: com emoção! Pois, virou brincadeira entre nós. E agora, nos perguntamos com freqüência, a propósito de coisas da vida: “com emoção ou sem emoção”? Sim, os riscos devem ser pensados e

avaliados, mas para ser combatidos, em estratégias de realização. Assim era Mateus.

Há mais ou menos cinco anos atrás, após um sono curto em uma tarde friorenta, acordei com um poema pronto na cabeça, pedindo-me apenas para escorregar para o papel. Fiz o desejo do poema. E, no mesmo instante, sabia, sem que razões fossem necessárias, que era dedicado a Mateus. Mandei-lhe o poema, por email, naquela mesma noite e... ele gostou! Aquilo nos permitia, à época, falar sem dor, sobre outras perdas e culpas que nos tocavam até então. Tenham ainda um pouco de paciência para ouvir este poema, pois menos que premonição, ele é certeza de que Mateus compartilhava conosco dos sentidos que hoje celebramos:

Não haverá mais baile sobre a terra...
Valsas, quadrilhas, hip-hop ou afro...
Façam silêncio,
Os mortos dormem seu sono delicado!

Morremos, outros, de felicidade clandestina,
Que se infiltra em nossos corpos
Com um riso debochado.

Promessas quebradas:
"viveremos envoltos em sombras",
mas, de repente, o sol desponta
e a vida é uma festa de luz inevitável.

Fechem os olhos dos mortos,
Que não vejam,
O nosso carnaval inominável.

Dançaremos no espaço como aves,
Sem lhes tocar restos e rastros.
Desistiremos de heranças e memórias.
Que vivam eles sua própria história.

E, deserdados, viveremos,
A Promessa maior de celebrar os dias,
No tempo imemorial da Alegria.

Hoje, a perda de Mateus nos revolve em grave dilema. A dor nos diz para fechar a casa e a alma, para nos deixar morrer um pouco... ou muito talvez... por aquele, com aquele, que tanto amamos. Mas o que Mateus nos ensinou, nos impele na direção contrária. É "com emoção!" Como nos deixar imobilizar, se tudo o que ele nos transmitiu foi movimento? Como nos deixar vencer pela tristeza, se ele era a expressão da alegria? Como nos esconder detrás da saudade, se tudo o que ele foi era PROMESSA?

Estas foram as razões pelas quais, no dia 17 de setembro de 2005, a família de Mateus fez uma assembléia na qual lavrou-se a ata de criação da Rede de Cidadania Mateus Afonso Medeiros (RECIMAM), cabendo a mim anunciá-la, aqui, hoje, para os amigos presentes. Foi a maneira que encontramos de manter a imagem dele viva e nos sentir ainda próximos, juntos!

A RECIMAM, ou, como já está sendo carinhosamente chamada, a "Rede Mateus" é dedicada ao desenvolvimento de programas em direitos humanos, inclusão social e cidadania, construindo e transmitindo metodologias de ação social, oferecendo cursos e oficinas, dentre outras ações. Foi criada para dar continuidade ao trabalho de Mateus, cuja militância na área de direitos humanos foi brutalmente interrompida pela violência urbana. Mateus nos deixou as sementes. Pois vamos plantá-las.

Mateus não foi apenas um familiar e um amigo amado. Foi mais do que isso. Mais do que uma saudade a se chorar na intimidade. É Testemunho e é Sentido. É memória a incorporar em nossa história. É vida em nós. Mateus foi um semeador de idéias, um iniciado da alegria, um guerreiro dos direitos humanos. Em tempos de cinismo e descrença, ele foi luta e esperança. Por tudo isso, é que hoje nos unimos, não para o lamento, mas para a promessa: Viva Mateus!

REFLEXÕES LIVRES SOBRE QUEM É, OU O QUÊ É DOMINGO*

(ou reflexões sobre a ordem e o caos)

Para o Mateus, que me perguntou: "*quem, ou o quê você acha que é Domingo?*"
E a quem respondi: "*vou pensar.*"

A título de advertência - a liberdade do leitor

Domingo é personagem do romance "O Homem que foi Quinta-Feira", de Chesterton. Havia lido o romance na minha adolescência. E o reli, depois de muitas décadas.

Assim, se me proponho a fazer algumas reflexões sobre ele, quero que sejam "livres", sem outro compromisso a não ser o de me manifestar como leitora que nutre verdadeira paixão pelo romance, enquanto obra de arte. E que não pretende nada mais do que se deliciar com ele.

Há limites para a interpretação do leitor? Essa é uma pergunta que assumiu uma dimensão enorme entre os hermeneutas. Existência de limites ou ausência deles é tema do livro de Umberto Eco "Interpretação e Superinterpretação." Adorei-o, porém devo esclarecer que me preocupo com limites da interpretação do texto quando trabalho a escrita sob o prisma acadêmico ou sob a ótica profissional, quando pretendo fazer ciência ou aplicar, na prática profissional, a ciência que aprendi.

Mas, como leitora, que privilégio, que liberdade! O livro é meu e a aventura de lê-lo é a minha aventura. O que

* Esse texto foi escrito ainda em 2004, como parte de um diálogo com o Mateus, por Elza Maria Miranda Afonso, a quem ele carinhosamente chamava de "Taiti".

ele vai despertar em mim, nem eu sei. O livro não é o diálogo do Autor com seu leitor, mesmo porque o Autor nem sabe quem será seu leitor. E jamais o saberá, porque lhe é impossível saber, quem foram e quem serão seus leitores, contemporâneos e futuros.

Umberto Eco, em O Nome da Rosa, diz que um livro é um diálogo com outros livros. Encontrei essa espécie de diálogo em muitos livros. Um diálogo maravilhoso, em que não há fronteiras, espaciais ou temporais. Mas, como leitora comum, que lê por puro deleite, penso que um livro é um diálogo particular do leitor com as personagens que ganharam vida e que entraram na vida dele. Ao Autor, dedico um sentimento de gratidão, por me ter apresentado as personagens, mas agora, quando tenho o livro e o leio, ele que me dê licença, porque outra trama vai se criar, e esta é entre mim e as personagens, que entraram no meu mundo.

Às vezes fico frustrada, ou mesmo inconformada, com o destino que o Autor dá a uma personagem, ou com as reações que atribui a ela, ou até com palavras que põe em sua boca.

Fiquei inconformada, por exemplo, quando Shakespeare fez Cordélia dizer ao Rei Lear: "*Amo Vossa Majestade conforme meu dever, nem mais, nem menos.*" Não era possível. Ela deveria dizer: "*Amo Vossa Majestade sem obrigação e sem esperança de prêmio algum, porque assim é o amor.*"Não poderia dizer outra coisa. Mas isso, naturalmente, segundo o meu juízo.

Fiquei também inconformada com a cena em que Oodjate, em "O Paciente Inglês", faz o sapador entrar no quarto onde está o homem queimado e moribundo, e ameaçá-lo com uma arma, enquanto derrama sobre ele sua indignação. Tudo bem que o sapador tenha tido uma crise de desespero ao ouvir a notícia da bomba sobre Hiroshima. Tudo bem que tenha compreendido que a bomba atômica, que foi jogada sobre o Japão, jamais seria jogada sobre um país da Europa. Tudo bem que tenha compreendido, finalmente, o que seu irmão lhe dizia, quando ele fez a opção de trabalhar

com os ocidentais. Tudo bem que ele pensasse que o homem sobre o qual ele destilava seu desespero e seu espanto era um inglês. Mas, daí a ameaçar, com uma arma, um moribundo, que era pouco mais de um tição, um homem todo queimado, sem a mínima autonomia de seus próprios movimentos físicos, foi como chutar um homem caído. Um personagem embrutecido poderia ter feito isso, mas não o sapador. Não me conformei.

Digo essas coisas, de início, para deixar claro que vou refletir sobre Domingo sem me preocupar como Chesterton tenha querido a sua personagem, mas como eu, na condição de leitora, deixei que ela entrasse em minha experiência e em minha vida.

A ordem e o caos

A ordem e a anarquia, ou, mais amplamente, a ordem e o caos, são os temas fundamentais que perpassam o livro "O Homem que foi Quinta-Feira".

O poeta da ordem, Syme, um policial, e o poeta Gregory, um anarquista puro, têm os seus destinos interligados, na trama. Gregory, sem saber que Syme é um policial, para provar que é um anarquista sério, revela a ele a existência de uma organização secreta anarquista, que tem por finalidade liquidar a ordem. Por uma questão de lealdade, Syme revela a Gregory sua condição de policial. E obtêm, um do outro, a promessa de jamais revelar o segredo que cada um deseja manter.

Syme se infiltra na organização. Mas a organização, que é de seis anarquistas, cada um sendo designado pelo nome de um dia da semana, e presidida por Domingo, vai se desvelar como o contrário do que aparenta ser.

Com exceção de Gregory, todos os demais são policiais que se disfarçam de anarquistas. Cada um acredita que é o único policial infiltrado, até que cada um, atônito, vai descobrindo que o outro é também um policial infiltrado.

Afinal, quem é Domingo, que criou e que preside a organização?

Por que, quase ao final do romance, o que deveria ser a comemoração da vitória da anarquia se converte na festa da ordem?

Domingo é o grande arquiteto que implanta o caos na ordem e extrai a ordem do caos.

Domingo é o mistério que confunde ordem e desordem, que faz a ordem duvidar de si mesma, que a confronta com o caos, e que mantém ordem e caos unidos em uma profunda e estranha simbiose.

Domingo é o confronto que testa a resistência da ordem e do caos.

Domingo é a ilusão e o desfazimento da ilusão, a ilusão da ordem que insiste em prevalecer sobre o caos, e crê que a ele deve resistir e, no exercício dessa resistência, nele se transforma, e o desfazimento da ilusão de que há uma luta verdadeira entre a ordem e o caos.

Domingo é o desafio dos limites, que indaga aos policiais que formulam suas queixas, e ao anarquista puro que manifesta sua decepção: "*Podereis beber da mesma taça que eu bebo*?"

Chesterton é um autor católico, o que poderia sugerir que Domingo é o ser supremo – Deus, a testar as suas criaturas e a brincar com elas. Foi dele, Domingo, a idéia de uma organização anarquista, mantida e alimentada por agentes da ordem, que se disfarçaram de anarquistas para lutar contra o caos, organização que tinha um único agente convicto da necessidade de aniquilar a ordem.

Quando, desfeitos os enganos, as personagens, que se sentem tratadas como marionetes, se queixam, ele as faz parecer infantis em suas lamúrias. Elas acederam livremente ao chamado. Mas ele as recompensa com uma grande festa, dando-lhes trajes simbólicos, como se fosse a apoteose de uma peça.

Então, penso em Domingo sem, necessariamente, a conotação confessional que poderia ser derivada do fato de que

o livro tenha sido escrito por um Autor católico. Penso nele como um princípio da ordem e do caos, que se instalam no mundo e em nossas vidas, às vezes tendo um a aparência do outro.

Nossas certezas são sempre pobres certezas geradas sobre as frágeis bases que podem ser solapadas pelo caos, pelo acaso e pela surpresa do instante futuro, que não está submetido a nosso controle.

Criamos a nossa ordem, acreditando que há uma ordem no universo. Pretendemos construir uma ordem em nossas vidas, para nos assegurar de que nossas programações se concretizarão. Não duvidamos de que amanhã encontraremos, na esquina, a padaria que ali está hoje, e não encontraremos, em seu lugar, um deserto ou um parque de rinocerontes.

Compramos, com antecedência, passagens aéreas para voar em algum dia certo do futuro, sem duvidar de que nesse dia, o aeroporto estará no lugar, que os aviões levantarão vôo, e sem duvidar de que nesse dia estaremos também entre os passageiros, de que nós também estaremos presentes nesse dia do futuro.

A personagem Gregory, no início do romance, faz seu discurso em favor da anarquia, louvando a força da natureza que não se deixa aprisionar. Compara a força da árvore à fragilidade do lampião.

Syme faz seu discurso sobre a ordem, argumentando que a árvore, para ser vista, necessita da luz do lampião, e que nada existe de mais poético do que a programação da chegada e da partida de trens na estação.

É realmente um pequeno, ou, talvez, incomensurável milagre o fato de que a cada dia encontremos a padaria na esquina, e de que deixemos a marca, ainda que provisória, de nossos passos na calçada, no rumo daquela padaria.

Até quando? Eis a resposta que nenhuma ordem do universo, por maior que seja a nossa crença em sua existência, poderá nos dar.

Um dia, não poderemos testar as nossas certezas.

Mas também isso é certo, é certo que esse dia chegará, e não é, então, impossível a afirmação, não só de que há um caos que se infiltra na ordem, e se infiltrará, quebrando as regularidades que se apresentaram em nossa vida, mas também a de que se pode extrair uma ordem do caos, mesmo a advinda da certeza de que a regularidade que conhecemos será, fatalmente, mais dia, menos dia, quebrada.

E outra vez me deparo com o mistério. Mesmo sabendo que o ato final nos tirará da cena, não andamos pela vida como quem anda pisando em ovos.

Andamos pela vida como se ela fosse o nosso território seguro, corremos, transitamos na corda bamba, sem querer saber se temos equilíbrio para nos sustentar sobre ela.

Talvez seja assim porque no fundo saibamos que somos personagens do drama que jamais terminará com o ato final que encenaremos. Ele continuará com novos personagens que já estão ou que entrarão na cena, e se renovará.

Ao final do romance, Syme tem a impressão de ter vivido um pesadelo. Um pesadelo é, aliás, o subtítulo do livro. E a cena final é de uma esplêndida delicadeza. A tranqüilidade da imagem de uma mulher empurrando um carrinho de bebê no parque, que se projeta no início do livro, é retomada com a visão que Syme tem de uma moça, de cabelos vermelhos como os de seu irmão, Gregory, colhendo lilases no jardim, na manhã que apenas começa.

Pesadelo e realidade, caos e ordem parecem se resolver na pureza de um gesto que traz, outra vez, a cena do cotidiano, a normalidade de um mundo em que o céu está outra vez sobre a terra, em que há jardins, há bebês e há promessas.

Taiti.

I. ARTIGOS EM JORNAL

Todos os artigos incluídos nesta parte do livro foram originalmente publicados no jornal O TEMPO. Agradecemos aos editores de O TEMPO a autorização para a sua reprodução nesta coletânea.

BERLIM É O LABORATÓRIO PARA A NOVA ALEMANHA*

Logo que aqui cheguei fui advertido por nativos e estrangeiros de que eu não estava na verdadeira Alemanha. A que me diziam, assim como Nova York não representa bem os Estados Unidos, Berlim também não me daria uma imagem correta da velha Prússia. De fato, durante os anos de muro e de ocupação estrangeira, a cidade não pertencia formalmente a nenhuma das duas Alemanhas. Tinha autonomia política e jurídica, apesar de ter sido, na prática, a capital do regime comunista. Hoje, no entanto, Berlim voltou a ser mais alemã que nunca, já que é a capital das duas Alemanhas, ou melhor, das três Alemanhas: a oriental, a ocidental e aquela que se desenvolveu na Berlim Ocidental. A condição de unidade política autônoma mudou a vida dos berlinenses.

Não havia toque de recolher para os bares, o que resultou na vida noturna mais agitada da Europa "não-latina". Não havia serviço militar, muito menos exército, fato que atraiu milhares de jovens pacifistas para a cidade. Uma ilha literalmente cercada pelo comunismo não atrairia muito investimento econômico. Ao mesmo tempo, seus habitantes precisavam de bem-estar social, para que eles também não se desencaminhassem para as utopias da foice e do martelo. Resultado: a cidade se transformou no paraíso dos subsídios de toda a espécie e na capital estudantil da Alemanha, o berço de um novo espírito crítico e de uma nova maneira de ser.

Tolerância

Os alemães berlinenses são mais descontraídos e tolerantes. Por todos esses motivos, a comparação entre

* Publicado no Jornal O TEMPO, em 11/11/1999.

Berlim e Nova York não deixa de ter validade. Ambas as metrópoles possuem larga diversidade cultural, tradições de sensibilidade social e de tolerância. Ambas fogem à regra geral em seus respectivos países. A diferença é que Nova York não carrega a responsabilidade de eliminar um complexo de culpa que faz seus habitantes renegarem a própria nacionalidade. O escritor João Ubaldo Ribeiro, em seu livro "Um Brasileiro em Berlim", descreve com muito bom humor a dificuldade em encontrar um alemão aqui. Todos com quem conversamos dizem que "não são bem alemães", ou que "são muito diferentes daqueles alemães típicos", e daí em diante. Os jovens que não viveram nem o nazismo e nem o muro buscam a própria identidade desesperadamente, sem querer ser culpados pelo passado, mas tendo de assumir as responsabilidades que ele traz.

Além do aniversário da queda do muro, Berlim comemora também os dez anos da manifestação de mais de meio milhão de pessoas para protestar contra o regime comunista e gritar para todo mundo ouvir: "Wir sind das Volk" (nós somos o povo). Dez anos depois, no dia 4 de novembro, ao tomar o metrô ali na mesma praça, reparei na enorme faixa comemorativa, pendurada no alto de um prédio, que exprimia toda a contradição entre o alívio e a resignação dos moradores da antiga RDA. A faixa ostentava a mesma frase, só que no passado: "Wir waren das Volk" (nós éramos o povo). E durante toda a semana, nos debates promovidos na imprensa e nos auditórios da cidade, procurou-se responder à questão que essa frase coloca, que espécie de povo éramos nós? Qual era a intenção daquelas 500 mil pessoas que se dispuseram a ir às ruas para protestar? Compareci a alguns desses debates e ouvi variadas respostas: "queríamos liberdade e democracia", "queríamos fazer alguma coisa", queríamos construir o verdadeiro socialismo" ou "democratizar a igualdade social".

Mas a explicação mais esclarecedora quem me deu foi minha amiga Tanya, que na época era cabeleireira e hoje estuda lingüística: "Eu só queria ouvir o que as pessoas

tinham a dizer". Sobre a reunificação, ela divide a mesma opinião com a maioria dos alemães orientais, "as pessoas não estavam lutando pela reunificação, mas sim pela liberdade de viajar e de expressar a própria opinião. A abertura de fronteiras simbolizava a oportunidade de construir uma nova sociedade, ao mesmo tempo livre e igualitária. Mas a RDA acabou sendo comprada pelo marco ocidental, que se fazia necessário para as compras do cotidiano".

Romantismo

Em entrevista ao jornal local "Die Tageszeitung", o filósofo Klaus Wolfram, um dos fundadores do movimento democrático Neues Forum, que ajudou a organizar a manifestação do quatro de novembro, afirmou que "a igualdade social que existia até então não era para ser abolida, mas democratizada. E houve atividades nesse sentido, em várias camadas da população, até o final de 1990. Esse momento utópico ainda vive em muitos dos que duvidam das novas relações criadas na Alemanha".

Na revista "Zitty", uma jornalista, falando do próprio pai, comparou o sentimento dos alemães orientais para com a antiga RDA a "um velho amor que um dia teve fim, e de que as pessoas não se esquecem com facilidade, porque se lembram do romantismo dos primeiros anos, vêem as velhas fotografias e escutam de novo as canções de então". Muitos alemães ocidentais, por outro lado, consideravam a reunificação como a vitória na guerra entre dois sistemas antagônicos e vêem os orientais como um povo a ser educado nas artes do mercado. Uma idéia que só serve para aumentar a resignação mútua.

Na Alemanha do próximo século, essas e outras questões terão de se resolver. E as respostas passam por Berlim, a nova metrópole que muda de cara a cada quatro quarteirões e a cada quatro estações. Existem mais

movimentos antinazistas que “skinheads”, mas isso não quer dizer que a rica geografia humana – asiáticos, latino-americanos, africanos e principalmente turcos – tenha sido aceita e incorporada.

O que Berlim oferece é uma atmosfera de tolerância social, uma liberdade singular que só sua própria história explica. E o país precisa dessa história para conciliar as diferenças entre os orientais, ocidentais e estrangeiros. A única vez em que vi um alemão e um turco conversando foi depois de uma batida no trânsito. Os adultos, entenda-se, porque no metrô pode-se ver meninos de todas as procedências passeando lado a lado.

À medida que os filhos dos berlinenses de hoje crescem juntos, eles aprendem agora não só a conviver, como também a cooperar uns com os outros. Moro no início do leste, a um quarteirão do buraco que corta a cidade, separando as duas antigas metades.

Sebo

Na esquina de meu prédio, sobrevive um sebo de livros da era comunista. Estantes empoeiradas, uma mesa bem posicionada que abriga panfletos atualizados do Partido Comunista, retratos de Marx e de Che Guevara nas paredes. Metade da seção de filosofia é ocupada por obras de Marx e Engels. Não há estante de literatura alemã, mas sim de literatura alemã oriental. Mas o que me surpreendeu foi encontrar, na seção de literatura internacional, um exemplar de “Madame Bovary”, de Flaubert, uma exaltação à alegria de viver e contra a estupidez do materialismo.

Com medo de comprar só aquele, escolhi outros dois livros e levei-os ao dono. “Madame Bovary” custava três marcos. Não resisti e acabei perguntando se aquele tipo de literatura era permitido na antiga RDA, ao que o dono, levantando as sobrancelhas e enrolando o bigode, respondeu triunfante “natürlich!”. Ah bom! As ditaduras acabam porque não sabem ler tão bem como as pessoas.

DE BERÇO DA JUSTIÇA A ALTAR DA DISPUTA*

Ramadã, Sabá e Jubileu opõem Muçulmanos, Cristãos e Judeus na Comemoração Espiritual do Mundo

O Salmo 121, do Cântico das Peregrinações, diz o seguinte: "Que alegria quando me vieram dizer: Vamos subir à casa do Senhor..."/ Eis que nossos pés se estacam diante de tuas portas, ó Jerusalém!/ Jerusalém, cidade tão bem edificada, que forma tão belo conjunto! Para lá sobem as tribos, as tribos do Senhor, segundo a lei de Israel, para celebrar o nome do Senhor./ Lá se acham os tronos de justiça, os assentos da casa de Davi./ Pedi, vós todos, a paz para Jerusalém, e vivam em segurança os que te amam./ Reine a paz em teus muros, e a tranqüilidade em teus palácios./ Por amor de meus irmãos e amigos, pedirei a paz para ti./ Por amor da casa do Senhor, nosso Deus, pedirei para ti a felicidade".

Ainda não foi dessa vez que alguém deu ouvidos a Davi, autor desse salmo e rei de Israel.

Na virada do milênio cristão, a cidade santa continuou a ser disputada pelas três grandes religiões monoteístas do mundo.

Na tarde de 31 de dezembro, as ruelas da cidade antiga abrigaram mais de 300 mil muçulmanos, vindos para celebrar os dias finais do mais importante período do calendário islâmico, o Ramadã. Entre os povos que se dizem "escolhidos", judeus e cristãos, a briga começou mais tarde.

A noite era de Sabá, o descanso semanal sagrado dos judeus, quando nem o transporte coletivo funciona.

---

* Publicado no Jornal O TEMPO, em 16/01/2000.

Patrulha judaica

O rabinato deixou bem claro que as festas eram indesejadas; principalmente ao ar livre. Receosos, os poucos cristãos presentes, turistas-peregrinos na grande maioria, limitaram-se às cerimônias religiosas, aos clubes noturnos e boates da cidade nova e aos hotéis árabes da Jerusalém oriental.

No muro das lamentações, judeus em oração apagavam imediatamente as velas acendidas por cristãos.

Feridas das guerras santas na entrada do ano novo

Em princípio, não entendi bem por que foi um árabe quem anunciou a entrada do novo milênio. Talvez fosse para evitar conflitos entre as diferentes igrejas cristãs que organizaram o evento. Até hoje é um árabe quem guarda a chave da Igreja do Santo Sepulcro, a mais sagrada do cristianismo...

Mas havia outra razão por trás do entusiasmo palestino pelo réveillon: o novo milênio coincidia com o aniversário do Fatah Day, 35 anos depois do anúncio da primeira missão armada do Fatah contra Israel, em 1º de janeiro de 1965. Os habitantes de Belém, dos quais 30% são cristãos, vivem desde 1995 sob autoridade da OLP de Iasser Arafat.

Mas a antiga ocupação israelense ainda se faz presente: até o prefeito de Belém (cuja administração assinou convênio com a Prefeitura de Belo Horizonte, transformando as duas cidades em "irmãs") necessita de autorização para ir a Jerusalém. As linhas telefônicas, a luz elétrica e – principalmente – a escassa água da região são controladas por empresas israelenses.

Segurança maior contra apocalípticos

Para alguns, o Sabá foi só a desculpa das autoridades para evitar festas e prevenir contra cristãos apocalípticos. Na cidade antiga, a segurança reforçada parecia um exagero aos olhos de um brasileiro que, quando as fardas e metralhadoras do Exército de seu país já andavam fora dos quartéis, era uma criança.

A mídia local, que na sexta-feira informara que "portadores da síndrome de Jerusalém já começaram a encher o ambulatório do hospital psiquiátrico", anunciou no domingo (também os jornais não circulam durante o Sabá) que a polícia "recolheu um punhado de cristãos extremistas que tentaram praticar atos de violência, inclusive suicídio".

Pessoalmente, não vi ninguém dançando um samba em trajes de maiô, à espera do fim dos tempos. Não veio a mulher grávida "revestida do Sol, a Lua debaixo dos seus pés e na cabeça uma coroa de 12 estrelas", o símbolo da Jerusalém celeste descrito pelo Livro do Apocalipse.

Uma procissão saiu do monte das Oliveiras, onde Jesus dormiu suas últimas noites, em direção à vizinha Belém, a poucos quilômetros, de onde Ele nasceu. Monges franciscanos falavam ao celular e freiras tiravam fotos. No cruzeiro fincado sobre o suposto local do aparecimento dos Reis Magos, já em território palestino, houve festa com música e comida árabe.

De madrugada, apenas os gatos andam pelas ruas

Na entrada do novo milênio cristão, quem tentou "ouvir o que o espírito diz às igrejas", como recomenda o Livro do Apocalipse, não conseguiu. Os israelenses têm mais motivos para buzinar (ou menos, já que nunca há motivo para buzinar) que os brasileiros. Infestam a cidade de

poluição sonora a qualquer hora do dia ou da noite. Passar cinco segundos sem arrancar depois do sinal verde rende um barulho digno de acidente no complexo da Lagoinha. Chegam ao cúmulo de buzinar só para avisar que vão estacionar.

O rigor do Sabá tem um aspecto cruel para os judeus não-ortodoxos. Os ônibus param de circular e só é possível andar de carro particular (proibido pelas normas do Sabá) ou de táxi. Na noite de sexta-feira, adolescentes muito bem vestidos, vindos de bairros mais distantes, pedem esmola para pagar o táxi de volta para casa.

A vida noturna na cidade antiga termina cedo. De madrugada, avistam-se as únicas criaturas de Deus que circulam livremente por Jerusalém: os gatos, que, à noite, são todos pardos.

Os garotos judeus ortodoxos não têm tanta paixão pela bola. Mas as ruelas da cidade antiga formam corredores perfeitos para as famosas peladas de rua, nas quais a bola não sai se bater na parede. São os árabes que mais aproveitam.

Cidade de Israel em que há o maior número de habitantes recebendo benefícios sociais do Estado, Jerusalém tem preços que dão uma impressão de supervalorização da moeda, como era o Brasil para os estrangeiros até o ano passado. Um jornal custa cerca de R$ 3. Uma cerveja, da mais barata, R$ 6 por um copo de meio litro.

Modernidade e tradição no berço do cristianismo

Quando o escritor brasileiro Érico Veríssimo visitou Jerusalém, a cidade antiga pertencia à Jordânia. Convidado do governo de Israel, o grande romancista gaúcho teve que se contentar em avistar a cidade santa da sotéia do Mosteiro de Notre Dame de France, e notou com razão que “o ouro de

seu nome não é apenas lendário, pois se faz visível não só nas fachadas de suas casas, templos e muros, construídos duma pedra calcária trigueira que, batida de sol, ganha tonalidades douradas – como também na terra e na rocha de seu chão e das encostas de seus morros, montes e cerros".

Ouro espiritual, já que sob o aspecto econômico Jerusalém deixa a desejar. Mesmo assim, há 2.000 anos os judeus de todo o mundo, após as cerimônias da Páscoa, despedem-se uns dos outros com as palavras: "O próximo ano em Jerusalém!".

O Estado de Israel não parece disposto a abandonar sua anexação da parte árabe, o lado oriental, considerada ilegal pelas Nações Unidas.

Em 14 de setembro do ano passado, um dia após o lançamento da nova rodada de negociações entre palestinos e israelenses sobre o status dos territórios ocupados, o primeiro-ministro israelense, Ehud Barak, visitou a colônia judaica de Maale Adumim, sete quilômetros a leste da Jerusalém árabe, onde cerca de 30 mil colonos habitam uma extensão de terra maior que Tel-Aviv.

Isolamento palestino

"Digo que vocês são parte de Jerusalém", Barak declarou. Maale Adumim foi a primeira colônia a receber status de cidade. Seus habitantes gozam de vantajosos benefícios sociais e seu já anunciado plano de expansão, se for levado a cabo, tornará impossível dirigir um carro de Belém a Ramalá sem passar por território israelense, o que isolaria ainda mais os palestinos de Jerusalém e tornaria praticamente inviável o Estado palestino independente.

Alona Isabel – uma judia de belos olhos azuis que acredita que "tudo está escrito no Talmude" – está prestes a cumprir o serviço militar obrigatório.

Ela informa que palestinos e israelenses começam a se entender, mas que nunca será possível uma convivência sem ressentimentos "porque eles mataram nossas crianças, e nós as deles".

Um dia antes do novo milênio, sentado num café do bairro armênio, ouço um tiro e barulho de vidro quebrado. O dono (cujo bigode é realmente armênio) fecha a porta da rua e vem à minha mesa – junto com sua mulher e mais um circunstante – e disparam os três a me explicar o acontecido, numa língua que depois da terceira palavra já não reconheço mais.

Camelos e camelôs

Também a Jerusalém antiga é moderna, com carros, bancos, camelos e camelôs, mercados, instalações turísticas e este Internet Café de onde escrevo agora.

A cinco minutos a pé daqui, da sacada do Hotel Imperial – cruzando os muros da parte antiga pelo portão de Jafa – há bares, boates, restaurantes e a vida normal de cidade grande.

Espírito das igrejas

Mas aqui dentro, é muito difícil deixar de classificar as pessoas: judeus, muçulmanos, cristãos, católicos, egípcios, ortodoxos, sefarditas, reformados, asquenazis, beduínos.

São tantos nomes que o ato de classificar perde o sentido, se é que tem algum. Rezar também não ajuda muito, já que Ele é (ou Eles são...) um dos culpados.

Pena o apocalipse não ter vindo trazer paz a Jerusalém, para que se cumprisse a profecia: "(Jerusalém) enxugará toda a lágrima de seus olhos e já não haverá morte, nem luto, nem grito, nem dor, porque passou a primeira condição" (Apocalipse, 21:4).

Passada a primeira condição, a primeira classificação, para ser mais exato, chegaremos à segunda classificação, à primeira condição, para esclarecer: a condição de ser humano. É o que meus ouvidos ouvem do espírito que fala às igrejas.

SOBRE A OCUPAÇÃO DE FAVELAS*

No dia 22 de dezembro, diversas entidades de defesa dos direitos humanos e representantes da comunidade do Aglomerado Santa Lúcia reuniram-se com o comandante de Policiamento da Capital, coronel Severo Augusto da Silva Neto, para cobrar uma atitude mais respeitosa na ocupação do Morro do Papagaio. Sobre a mesa, às mãos do comandante Severo, um exemplar do livro "A Bíblia Disse a Verdade" e outro do recém-lançado "Meu Casaco de General", do ex-subsecretário de Segurança Pública do Rio de Janeiro, Luiz Eduardo Soares. Ninguém mencionou a primeira obra. Eu tomei a iniciativa de referir-me à segunda, alegrando-me pelo interesse do coronel.

Quando a Polícia Militar ocupou o Morro do Papagaio, logo após o atentado contra o tenente Ruy Malta Rabello Júnior, o livro de Soares ainda não estava nas livrarias. Eu, que o li assim que foi lançado, estava feliz em pensar que o comandante conhecia os métodos de intervenção em favelas defendidos pelo sub-secretário. No entanto, logo descobriríamos, o livro não estava ali para subsidiar a discussão, mas, sim, para servir como defesa. O coronel Severo citou uma declaração do autor na imprensa que elogiava a Polícia Militar mineira, como se dissesse: "estão vendo, ele nos apóia". Ora, uma declaração dada em termos gerais não justifica atuações pontuais. O que estava em pauta não era a eficiência maior ou menor da PM, mas daquela operação específica, com tempo, espaço e motivações específicas.

Se o coronel Severo já tivesse lido o livro, ou se pelo menos se dispusesse a ouvir para valer os elogios e as críticas, talvez o jardineiro Ari Alves dos Santos – morador do Morro do Papagaio assassinado em pleno dia de Natal – tivesse sorte melhor. Mas o comando acabou abraçando a

* Publicado em o TEMPO, em 01/01/2001.

retórica defensiva que Luiz Eduardo Soares tanto critica. Não sei se Ari foi morto por policiais. Estou falando da atitude do comando. O assassinato de Ari foi o 75º do ano no morro, segundo a paróquia da região. Imaginem se os moradores inventassem de acusar a PM por todas essas mortes. Mas não: a comunidade reconhece que a maioria dos crimes tem outros agentes. Portanto, se há testemunhas que dizem que o crime foi praticado por policiais, elas merecem um mínimo de credibilidade. Não podem ser desqualificados antes mesmo da investigação, através de declarações do tipo "os traficantes estão tentando jogar a comunidade contra a polícia". Se a polícia não quer a comunidade contra si, então que receba os testemunhos com ouvidos atentos, gostando ou não do conteúdo. Nada melhor que assumir uma postura que inspire confiança, que faça a comunidade acreditar na eventual punição dos assassinos. Nada melhor para estimular a desconfiança da comunidade que classificar todo e qualquer testemunho como intriga de traficante, indiretamente acusando toda a comunidade de cumplicidade com o tráfico, só porque denunciaram policiais. Confiança se conquista com confiança.

No livro de Luiz Eduardo Soares há dois dados que impressionam. Em 1999, a PM do Rio de Janeiro reduziu em 35,52% os atos de resistência seguidos de morte, ou seja, aquelas situações em que – com ou sem razão – a PM atira para matar. Ao mesmo tempo, os índices de criminalidade do Rio baixaram, segundo os otimistas, e mantiveram-se estáveis, segundo os pessimistas. Conclusão: combater "bandido" não tem nada a ver com atirar para matar. Um comando efetivamente comprometido com os direitos humanos pode salvar vidas e combater a criminalidade com a mesma eficiência. O segundo dado é, ao mesmo tempo, estarrecedor e esclarecedor. A Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro promovem, em janeiro de 1999, na pequena favela do Pereirão, o "Mutirão Pela Paz", uma parceria entre PM, outras secretarias de Estado e a comunidade do morro. Dentre outras ações, o projeto previa

a ocupação policial. Nas palavras de Luiz Eduardo. “desde que o projeto se implantou até o dia em que saí do governo, em 17 de março de 2000, não houve nem um crime sequer na favela que, nos anos anteriores, aterrorizava Laranjeiras”. É possível ocupar favelas respeitando os direitos humanos.

Neste momento, todo o comando da PM deve estar lendo o livro de Luiz Eduardo Soares. Espero que se não quiserem nos ouvir, que pelo menos leiam com os corações abertos.

DIREITOS HUMANOS: A QUEM SE DESTINAM?*

Nos inúmeros debates sobre direitos humanos, invariavelmente surgem duas perguntas básicas, que perseguem os militantes há décadas: "por que os direitos humanos não procuram as vítimas dos crimes?" e "por que vocês não denunciam também os traficantes?". Nesse artigo, a intenção não é a de simplesmente repetir as respostas (ainda vamos responder outras inúmeras vezes), mas comentar seus contextos. Mais ainda, queremos levantar outra questão: a quem interessam essas perguntas, a quem interessa que elas sejam repetidas tantas vezes?

A primeira questão, sobre as vítimas de crimes, não se sustenta por muito tempo, mas merece um artigo por si só. Quanto à segunda, cabe levantar um detalhe importante: ela é quase sempre formulada por policiais. Foi o que aconteceu na semana passada, quando representantes da comunidade do Morro do Papagaio entregaram aos órgãos de imprensa um relatório sobre a violência policial naquela favela. A reação do comando não surpreendeu: parabenizou a Comissão de Paz por sua atitude corajosa, mas ao mesmo tempo cobrou "um dossiê sobre o tráfico também", como se as infrações tivessem acontecido simplesmente porque o tráfico existe e, não, por culpa dos policiais que as cometeram. Como se eles não tivessem outra alternativa senão violar os direitos humanos. Os crimes cometidos por policiais são tão graves quanto os dos traficantes. Afinal, todos reconhecemos que seria ridículo se o juiz Lalau perguntasse à Polícia Federal por que eles ainda não prenderam o Eduardo Jorge.

Há uma razão simples pela qual não fazemos um dossiê sobre o tráfico: não é nosso principal papel. Enquanto militantes de direitos humanos, nosso dever é lutar contra

* Publicado no Jornal O TEMPO, em 06/01/2001.

a tortura e contra a arbitrariedade policial. Numa sociedade plural e democrática, alguém tem de fazer isso. Certamente há outros atores sociais que denunciam a violência: os movimentos de familiares, as associações de bairro, a mídia, a polícia e o próprio movimento no Morro do Papagaio, que jamais deixou de denunciar a violência do crime organizado. No entanto, alguém tem de fiscalizar a polícia também, já que queremos acreditar que vivemos numa democracia. Esse é o nosso papel social. É para isso que existimos. Ou será que alguém é capaz de negar a existência do abuso policial?

Na Coordenadoria de Direitos Humanos da prefeitura, trabalhamos com uma demanda enorme nas mais diversas áreas dos direitos humanos. Há entidades que contam exclusivamente com a força e com a boa vontade de militantes, de gente que tira dinheiro do próprio bolso e tempo da própria família para lutar contra a violência policial. E ainda querem exigir que essas pessoas saiam por aí investigando traficantes? Desculpem-me, mas isso é função social da polícia. Como também é seu papel encarar de frente os abusos cometidos por seus membros.

É claro que, além de fiscalizar e denunciar o abuso policial, as entidades de direitos humanos devem contribuir com propostas para uma polícia mais humana e cidadã. A denúncia é importante e não abrimos mão dela. Ajuda a salvar vidas e sensibiliza as pessoas. No entanto, não é suficiente. A ditadura já foi derrotada. Agora é preciso reinventar seu maior resquício, a segurança pública brasileira. Isso é responsabilidade nossa também. Os militantes e entidades de direitos humanos podem contribuir, para ficar num só exemplo, na criação de políticas específicas para populações estigmatizadas, como os travestis e a população de rua. O travesti assaltado sofre duas vezes. Na hora do assalto e na delegacia em que registra a ocorrência, quando tem de aturar a discriminação e o descaso do policial de plantão. A igualdade meramente formal pode ser perversa. Precisamos de uma ação policial afirmativa no trato com populações estigmatizadas.

Na criação de políticas específicas, na fiscalização, na formulação de estratégias, há muito com que contribuir. Mas isso só será possível quando a polícia se der conta de que segurança pública não é uma guerra do bem contra o mal, mas uma política para promover a convivência pacífica. Uma política, portanto, que não pode conviver com a arbitrariedade policial. Eliminar o abuso é condição *sine qua non* para a transformação verdadeira, sem o corporativismo que a emperra. Na sociedade civilizada – dizia Washington Irving – onde a felicidade do homem, até mesmo sua existência, dependem da opinião de seus pares, ele decididamente age de papel pensado. Acrescento à reflexão do escritor norte-americano: na civilização, somos todos pares, porque homens e mulheres. Na barbárie, polícia é par de polícia, ladrão é par de ladrão, mas ninguém confia em ninguém.

SOBRE O INQUÉRITO POLICIAL BRASILEIRO*

A verdade pura e simples raramente é pura e jamais é simples, dizia Oscar Wilde. Ao longo da história, os homens inventam diferentes maneiras de produzir a verdade: a ciência, a filosofia, o inquérito. Mas a prática penal nem sempre esteve preocupada com o verdadeiro. Melhor dizendo, as circunstâncias da ofensa criminal nem sempre foram importantes para estabelecer a verdade jurídica. Essa não passava necessariamente pela testemunha ou pela perícia, mas por uma provação, um desafio lançado ao outro. O juiz apenas verificava e assegurava o respeito às regras do jogo. Não interessava saber o que havia acontecido, se é que havia alguma coisa. Quem ganhasse a luta ganhava o processo, sem que lhe fosse dada a possibilidade de dizer a verdade, ou antes, sem que lhe fosse pedido que provasse a verdade de sua pretensão. Juramentos, desafios físicos, disputas de importância social, foram inúmeras as formas de provação do direito penal, desde a Grécia arcaica até a Idade Média, passando pelo velho oeste norte-americano (aqui não cometo nenhum erro cronológico: Oscar Wilde também dizia que os Estados Unidos são o único país que foi da barbárie à decadência sem passar pela civilização).

O historiador e filósofo Michel Foucault situa a gênese do inquérito na democracia grega, no século 5º, quando o povo se apoderou do direito de julgar aqueles que os governam, do direito de "opor uma verdade sem poder a um poder sem verdade". Desenvolveram-se, então, as formas racionais da prova, as formas de retórica e o conhecimento por testemunho, por lembrança, por inquérito. A partir daí, o inquérito permaneceu esquecido por alguns séculos, até ser retomado, sobre outras formas, na Idade Média. Nessa segunda etapa, o inquérito se liga à formação do Estado

* Publicado no Jornal O TEMPO, em 16/01/2001.

moderno e ao processo de apropriação da justiça, quando o crime passa a ser uma ofensa a toda a sociedade, não simplesmente à vítima. O soberano, que agora figura como parte no processo penal, certamente não iria mergulhar no rio, com a mão esquerda amarrada ao pé direito, para provar que estava certo. Precisava de estratégias mais racionais.

O método do inquérito é um instrumento democrático, desde que aplicado em sociedades e circunstâncias democráticas. Mas estamos tratando do inquérito, pura e simplesmente, sem quaisquer adjetivos. Ainda não falamos sobre o inquérito policial, muito menos sobre o inquérito policial brasileiro. Antes de fazê-lo, vale a pena acrescentar mais uma observação de Foucault: "pode-se fazer toda uma história da tortura, situando-a entre os procedimentos da provação e do inquérito". A tortura é, ao mesmo tempo, provação e inquérito. Submete sua vítima ao tormento físico, mas visa basicamente à confissão, ou seja, à verdade jurídica. Portanto, o inquérito que facilita a prática de tortura, como o inquérito brasileiro, não deixa de ser também uma provação.

Impressionado com o que viu no Brasil, o relator especial da ONU para tortura, Nigel Rodley, rompeu o silêncio que caracteriza seu trabalho e denunciou abertamente à imprensa o nosso círculo vicioso: a pessoa apanha da polícia militar, no momento da abordagem, é levada à delegacia e apanha da polícia civil, sendo obrigada a assinar a nota de culpa. Pouco tempo depois, o delegado abre o inquérito e a pessoa é indiciada, vale dizer, o delegado afirma que há indícios de culpa daquela pessoa, e que ele agora passará a coletar as provas para prendê-la de vez. Tudo isso é feito sem a presença do contraditório. É o delegado que dirige o inquérito. Ouve as testemunhas que quiser (e da maneira como quiser), coleta as provas que quiser. Não há partes contrárias. Há o direito de ficar calado, mas não o de falar. E de que vale esse direito às três da madrugada, numa delegacia, para um cidadão que nem sequer tem advogado? Vale a tortura, a provação para obter a confissão e solucionar o caso.

É claro, o promotor fiscaliza a condução do inquérito, mas não esqueçamos que ele posteriormente será a parte da acusação. É claro, o juiz pode, instaurada a ação criminal, perceber irregularidades, ouvir outras testemunhas, etc. Muito bonito se ele não estivesse com a mesa empilhada com processos, se ele estivesse disposto a ler além do papel, se a parte acusada tivesse advogado... Não é assim que funciona. O inquérito policial brasileiro é instrumento de autoritarismo. Justamente quando começa o procedimento penal (a fase mais importante, porque acontece imediatamente após o crime), o acusado não tem direito de contrapor informações e juntar provas. A partir daí, todo o restante do procedimento fica comprometido. O contraditório deve estar presente desde o princípio. Melhor seria que o Ministério público conduzisse o inquérito, fiscalizado pelo juiz. Quando um cidadão é indiciado, o inquérito se volta para a coleta de provas contra ele, para formar a culpa daquela pessoa. A polícia deveria investigar e, não, indiciar.

Tramita há quase 20 anos no Congresso Nacional o projeto de reforma do Código de Processo Penal brasileiro, que introduz mudanças significativas na disciplina do inquérito policial. Mas parece que os congressistas não estão preocupados. Eles têm imunidade, prisão especial, advogados mil. Não precisam passar pelas provações, a não ser quando vão disputar a presidência do Senado: um tem de ficar jurando que é mais honrado que o outro.

OS CORONÉIS DE COLETE*

No último dia 11 de janeiro, a polícia militar iniciou sindicância para apurar as denúncias de abuso de autoridade recebidas durante a ocupação, em dezembro, no Aglomerado Santa Lúcia. Atendendo a reivindicação da Comissão de Paz daquela favela, o tenente-coronel Hélio Martins de Paula, que preside a sindicância, concordou em colher os depoimentos em local neutro, longe dos quartéis, para que as testemunhas ao se sentissem intimidadas. O lugar escolhido foi a Coordenadoria de Direitos Humanos e Cidadania da Prefeitura de Belo Horizonte, cujos advogados, juntamente com um representante da comissão, acompanharam as oitivas.

No procedimento normal da sindicância, ouvidas as testemunhas, encerra-se o trabalho do advogado. Mas o tenente-coronel Hélio, reconhecendo a gravidade da situação, prometeu estudar uma forma de participação também na próxima fase, de apuração dos fatos narrados nos depoimentos. A boa vontade do tenente-coronel veio acompanhada de outra boa notícia: "O novo comandante geral da PM, coronel Álvaro Nicolau, admitiu alterar a maneira de atuar da PM na Grande Belo Horizonte. A possibilidade de mudança foi levantada a partir das denúncias de abuso de autoridade que vêm sendo feitas nos últimos dias na cidade, principalmente no Aglomerado Santa Lúcia". A nota segue citando entrevista com o capitão José Jacinto de Oliveira Neto, segundo o qual a polícia vai fazer uma avaliação e talvez mudar seu modus operandi, mas isso só acontecerá "após o término das investigações".

Aqui vai um apelo ao novo comando, o apelo sincero de um militante cansado das promessas. Não esperem pelo fim das investigações para mudar. Nessa sindicância, há muito pouca chance de se chegar aos culpados dos abusos, e isso porque é o próprio modus operandi da polícia que impede

* Publicado no Jornal O TEMPO, em 24/01/2001.

a apuração. Como apurar uma denúncia se o policial, no momento da infração, usava o colete à prova de balas por cima da tarjeta de identificação, se não se sabe quem estava naquela viatura naquele momento, se não há um controle rígido de todos os disparos – que, acertaram os alvos ou não – efetuados pelas armas da PM? Se a polícia vai esperar pelo fim dessa investigação, então muito pouco ou nada vai mudar. A questão que se coloca é outra: as denúncias não serão satisfatoriamente apuradas porque a operação não foi montada de maneira a facilitar a apuração de eventuais abusos. Por isso, não se deve responsabilizar apenas os soldados e cabos infratores, mas também os oficiais que comandaram a operação e que não estabeleceram formas de controle prévio da tropa. Assim como a lei penal tem duas funções (a de evitar que o crime aconteça e a de punir o criminoso), também o controle policial pode ser feito em dois momentos: o comando pode agir para evitar o abuso policial, e pode punir quem cometer os abusos. No caso específico do Morro do Papagaio, a PM agiu apenas no segundo momento, através do competente trabalho do tenente-coronel Hélio. Mas isso só não basta. Em se tratando de abuso policial, prevenir não é melhor: é indispensável. Mesmo porque na maioria das vezes não há como remediar.

Há muitas formas de controle prévio da tropa. Não cabem todas num só artigo, mas vale citar um exemplo para ilustrar. Um motivo de vergonha internacional para o cidadão belo-horizontino é o flagrante descumprimento da determinação legal de que todos os policiais militares trabalhem devidamente identificados. Desde o governo Itamar Franco, a PM possui número suficiente de coletes à prova de balas, uma importante ferramenta de trabalho do policial. No entanto, o colete é colocado por cima da tarjeta de identificação, escondendo o nome e a patente do policial. Serve, portanto, não apenas para proteger contra as balas, mas contra os olhos da população, na hora de abusar da autoridade. O mais grave é que, por razões óbvias, quanto mais perto da favela, mais coletes veste a polícia. É essa a lógica perversa: quanto mais estigmatizada e

marginalizada a população atingida, mais difícil se torna a comprovação do abuso policial, mais à vontade se sente o policial infrator.

Qualquer alegação que justifique essa prática não passa de desculpa. No mesmo período em que a PM recebeu os coletes, foram compradas novas viaturas e até um posto móvel de policiamento. Será que o dinheiro não dava para colocar a tarjeta de identificação por cima dos coletes? A razão pela qual isso não aconteceu é política: não são apenas os soldados e cabos do Morro do Papagaio, são os coronéis que usam os coletes. Não vestem a mesma proteção que seus subordinados, mas escondem-se eles também dos olhos da população, impedindo a apuração das denúncias, estimulando o abuso.

Um dos méritos da comissão é que, através de sua ação permanente, ora de denúncia, ora de apuração, ela está ajudando a tirar os coletes dos coronéis. E o processo de organização popular pode ir ainda mais longe. Pode até tirar a roupa do rei.

DIREITOS HUMANOS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS*

No último dia 25 de janeiro, o secretário municipal de Direitos de Cidadania, Fernando Alves, anunciou as pessoas que estarão à frente das seis coordenadorias de sua pasta. Em declaração ao jornal O TEMPO, o secretário enfatizou: "optamos por manter os coordenadores que estão desenvolvendo um bom trabalho". Embora não deixemos de reconhecer falhas no trabalho da Coordenadoria de Direitos Humanos e Cidadania (CDHC) durante o primeiro governo Célio de Castro, avançamos em vários aspetos na defesa dos direitos fundamentais do cidadão belo-horizontino. Durante esse período, procuramos relacionar a luta pelos direitos humanos com a efetivação da cidadania, da democracia e da igualdade. Nosso carro-chefe, o programa Cidade Cidadã, foi semifinalista geral no Ciclo de Premiação da Fundação Getúlio Vargas, classificando-se entre os cem melhores programas de um total de mais de 800 em todo o país.

A participação da sociedade civil na elaboração e implementação do programa Cidade Cidadã foi fundamental. Os convênios firmados com a Ação Social Arquidiocesana (ASA) e com a Fundação Movimento Direito e Cidadania (FMDC) garantiram técnicos qualificados para o serviço jurídico-social. O número de atendimentos quase quintuplicou em quatro anos e está em franca curva ascendente. Outra importante parceria se deu com o Projeto Pólos Reprodutores de Cidadania, da Faculdade de Direito da UFMG. A equipe de professores e estudantes bolsistas planejou e implementou trabalhos em várias frentes: população de rua, vilas e favelas, violência e saúde mental. A ação conjunta com a UFMG rendeu tantos frutos que a parceria se estendeu das frentes de trabalho temáticas para um programa de descentralização dos serviços da

* Publicado no Jornal O TEMPO, em 02/02/2001.

coordenadoria. Já está em funcionamento, no bairro Minaslândia, o primeiro Núcleo Regional de Direitos Humanos, que atendeu a quase cem casos em apenas três meses.

Nosso serviço jurídico-social funciona como uma espécie de termômetro das demandas da população. Mais do que restaurar o direito violado daquele cidadão que recorreu à coordenadoria, o objetivo é evitar que casos semelhantes continuem a acontecer. A partir de casos individuais, a coordenadoria atua coletivamente. Por exemplo, se determinada unidade da polícia é responsável por um número desproporcional de denúncias de abuso, não basta limitar-se a promover a punição dos policiais infratores. É preciso intervir junto ao comando daquela unidade, envolvendo também a população atingida. Nesse sentido é que nos permitimos falar em uma educação para o acesso à Justiça, que pode lançar mão de expedientes os mais diversos, preventivos ou reparatórios. Uma ação que tem por objetivo propiciar condições de organização popular, fortalecendo a autonomia local e fomentando a resolução de conflitos por meio de instrumentos democráticos, não necessariamente judiciais.

A continuidade e ampliação desse trabalho impõe novos desafios. Cabe a nós propiciar as condições estruturais capazes de sustentar a vertiginosa ampliação da demanda sobre o serviço jurídico-social, garantindo sua legitimidade junto à população e transformando-o em veículo de construção de uma cultura dos direitos humanos. Uma cultura que exija ações permanentes para prevenir e diminuir a violência, que respeite e valorize os direitos humanos, e que tenha na sociedade civil sua principal fonte criadora.

Para os próximos quatro anos de administração democrático-popular, a equipe da coordenadoria pretende agilizar e radicalizar ainda mais a luta contra a violação dos direitos humanos. No âmbito do atendimento ao público, a intenção é ampliar o programa de descentralização para as

nove regionais administrativas da prefeitura, seguindo a tendência da recente reforma administrativa. Isso significa uma média anual de no mínimo 2.600 novos atendimentos por ano, multiplicando nossa capacidade de intervenção na cidade. Os dados coletados subsidiarão nossas atividades de formação: a organização de cursos, seminários e publicações sobre direitos humanos e cidadania. Articulados com o Conselho Municipal de Defesa Social, pretendemos também elaborar um programa de intervenção para prevenção da violência em escolas. A nova Secretaria de Direitos de Cidadania dará prioridade à questão da violência e da segurança pública. E nesse trabalho o acúmulo da Coordenadoria de Direitos Humanos e Cidadania será fundamental para garantir uma cidade segura em todos os sentidos.

Esses são apenas alguns dos desafios colocados para essa gestão que se inicia. Em seus oito anos de existência, a coordenadoria transformou-se em referência para a cidade nas mais diversas áreas. Agora, em articulação com as demais coordenadorias e com a Secretaria de Direitos de Cidadania, essa referência será cada vez mais potencializada e consolidada.

PRATICANDO A CIDADANIA*

A recente reforma administrativa da Prefeitura de Belo Horizonte recebeu todo tipo de qualificação da mídia e dos movimentos sociais. Paradoxalmente, ou não, foi identificada ao mesmo tempo com o "neoliberalismo" e com o "centralismo democrático" dos partidos comunistas. Para atribuir um rótulo, basta concentrar a crítica na parte em vez do todo. Racionalização de investimentos: neoliberal. Nomeação de "supersecretários": centralismo democrático. Em 1993, na Faculdade de Direito da UFMG, um estudante resolveu assistir às aulas de saia em homenagem ao dia internacional da mulher. É chamado até hoje "o mulher". Seus colegas viram a saia. Felizmente, não a levantaram.

O parágrafo, anterior serve apenas para lembrar que, na ânsia de tomar a parte pelo todo, alguns detalhes foram esquecidos nos debates sobre a reforma. Por exemplo, pouco se falou na criação da Secretaria de Direitos de Cidadania, que aglomera as seguintes coordenadorias: direitos humanos e cidadania, defesa do consumidor, direitos da mulher, defesa civil, assuntos da comunidade portadora de deficiência e assuntos da comunidade negra. Por debaixo dessa saia, um debate conhecido: o dilema igualdade versus diferença, melhor dizendo, sobre a estratégia a ser adotada, num governo de esquerda, para construir a igualdade, ao mesmo tempo respeitando e valorizando a diferença.

Richard Rorty, analisando a esquerda norte-americana, concluiu que a Guerra do Vietnã marcou a distinção entre velha e nova esquerda. A distinção entre a "chama de sonhos comuns" e a "América desunida". Essa última concentra suas forças na luta contra o "sadismo social", como o escritor se refere ao racismo, ao sexismo, à homofobia, etc... Aquela anterior aos anos 60, lutava contra o "egoísmo", vale dizer, contra a má distribuição da riqueza. Ao mesmo tempo em que reconhece que a luta da esquerda

* Publicado no Jornal O TEMPO, em 09/02/2001.

pós-Vietnã fez dos estados Unidos um país mais "civilizado", o filósofo "liberal" norte-americano adverte que a desigualdade e insegurança econômica aumentaram cada vez mais, como se a esquerda ou tivesse que ignorar o estigma para concentrar sobre o dinheiro, ou esquecer o dinheiro e concentrar sobre o estigma. Ele afirma, inclusive, que a falta de atenção das esquerdas para o "egoísmo" é a principal razão pela qual não há mais diferença entre os partidos Democrata e Republicano. "Ter orgulho de ser negro ou homossexual é uma resposta inteiramente razoável para a sádica humilhação a que alguns têm sido sujeitados. Mas, à medida que esse orgulho impeça alguém de também ter orgulho por ser um cidadão americano, por pensar em seu país como sendo capaz de mudanças, ou de ser capaz de unir-se aos heterossexuais ou aos brancos em iniciativas transformadoras, é um desastre político", conclui.

É claro que o raciocínio de Rorty é genérico e não responde a questões específicas de organização da Prefeitura de Belo Horizonte. No entanto, o exemplo dos Estados Unidos nos convida a adotar ambas as estratégias – combate ao "sadismo" e ao "egoísmo" sociais – de maneira unificadora. Se queremos igualdade, temos de criar uma identidade comum, a identidade do cidadão brasileiro, algo que ainda não existe no âmbito político.

É verdade que somos um país racista, sexista, homofóbico e socialmente "egoísta". Entretanto, o liame unificador, aquilo que pode forjar uma identidade brasileira, não é a negritude, o sexo, a opção sexual ou o dinheiro. É a cidadania, a vontade de construir uma sociedade ao mesmo tempo "brasileira" e igualitária. E igualdade significa redistribuir a renda, o status social e a própria história do povo brasileiro.

Ser cidadão é pertencer a uma comunidade política. Cidadania se mede pelos direitos e deveres que a constituem e pelas instituições que lhe dão eficácia social e política. A cidadania não tem caráter monolítico. É um produto de histórias sociais protagonizadas por diferentes grupos

sociais. Portanto, uma secretaria municipal que pretenda promover a cidadania deve conhecer os atores e suas diferenças, procurando promover sua participação efetiva na comunidade política. Daí, a criação das coordenadorias da comunidade negra, da comunidade portadora de deficiência, do consumidor e dos direitos da mulher. São grupos sociais específicos, para os quais são necessárias políticas específicas, contando com a mais ampla participação, como tem frisado o novo secretário, da sociedade civil na elaboração, planejamento e implementação das ações.

No último dia 25 de janeiro, o secretário municipal de Direitos de Cidadania, Fernando Alves, anunciou os nomes das pessoas que irão comandar as diversas coordenadorias de sua pasta. Esses órgãos (alguns deles já existiam antes da reforma) nem sempre agiram em harmonia. Chegaram mesmo a formular políticas públicas semelhantes sem dialogar uns com os outros. Já no ano passado, a secretária de Governo, Rita Margarete, estabeleceu um canal constante de comunicação e de parceria. A partir de agora, com a criação da nova secretaria, as coordenadorias terão de agir em interação constante, unidas sempre pelo liame da cidadania.

VIOLÊNCIA, TORTURA E IMPUNIDADE*

Dois casos emblemáticos na área dos direitos humanos ocuparam as páginas dos jornais na semana passada. Em Bom Jardim de Minas, na Zona da Mata, o garçom Alexandre de Oliveira foi torturado e obrigado a confessar o crime de estupro de sua própria filha, um bebê de um ano e meio. Em Contagem, na favela do Marimbondo, Rodrigo da Silva Andrade, única testemunha da chacina do Taquaril, morreu vítima de sete tiros à queima roupa.

São três os crimes que os dois casos envolvem. O suposto crime de estupro, que não aconteceu (mais tarde se comprovou que o hímen da filha de Alexandre estava intacto e que o sangramento era decorrência de um tumor na coluna). O crime de tortura, que muito provavelmente aconteceu (por enquanto, há apenas uma denúncia e fortes indícios). E, finalmente, o crime de homicídio, que sem dúvida aconteceu (vide as balas no cadáver de Rodrigo).

O estupro teve como suposta vítima uma criança. Causou tanta revolta nos policiais que estes descumpriram a lei e as regras de humanidade, praticando a tortura. Agiram na base da emoção, como a polícia jamais deve agir. Curioso é perceber que eles se arrependeram de seu crime, mas não do crime em si: arrependeram-se da vítima. Enquanto o garçom era considerado um estuprador, não havia qualquer problema, a tortura era legítima. Depois, quando se descobriu sua inocência, Alexandre mereceu até um pedido de desculpas por parte de um dos torturadores, que se justificou dizendo que sua atitude fora conseqüência da "certeza" que ele tinha, consubstanciada num primeiro boletim médico. Em outras palavras, tudo bem torturar, desde que seja a pessoa certa.

---

* Publicado no Jornal O TEMPO, em16/02/2001.

No terceiro crime, o homicídio, a vítima tem duas faces. Rodrigo da Silva Andrade, como toda pessoa de rua, era considerado ao mesmo tempo vítima e marginal. Daí, as reações ambíguas que sua trajetória provocava. Como ele era testemunha da chacina do Taquaril – crime bárbaro cometido há seis anos e assumido pelo grupo Reação da Polícia Civil – há bons motivos para se pensar em queima de arquivo. No entanto, nesse caso, a polícia não trabalha com a mesma convicção. Obviamente, é sempre correto trabalhar com várias hipóteses. No entanto, nesse caso, é a vítima quem não merece "certeza".

No início desta semana, a polícia descobriu o provável assassino de Rodrigo: um sujeito de apelido Babão, que confessou o crime na Delegacia de Homicídios de Contagem, alegando uma dívida que a vítima não pagara. Portanto, ao que parece, o crime não foi uma queima de arquivo. Mas a confissão não descarta a investigação de uma possível ligação de Babão com outras pessoas a quem a morte de Rodrigo interessava. Ainda existe a hipótese de crime encomendado. Tomara que os trabalhos não se encerrem com a "certeza" e conveniência que a confissão carrega.

Em toda essa dança de vítimas, a maior prejudicada é a segurança pública brasileira. Existem crimes comuns, políticos e hediondos. Afora essa definição legal, não há gradação entre os crimes, muito menos entre vítimas. A tortura continua sendo um crime hediondo, mesmo que o garçom Alexandre tivesse realmente estuprado a própria filha. Não se trata de "defender bandido", mas de delegar à sociedade a tarefa de julgar os criminosos, por meio de um poder que existe para isso porque a sociedade assim o quis. Quem julgou Alexandre não foi a sociedade. Foram sicrano, beltrano e fulano, que estavam em serviço naquele dia e naquele lugar. Os policiais diferem de acordo com sua história de vida, religião, raça, orientação sexual. Logo, se é a polícia que vai julgar, então não haverá regras claras para todos seguirmos. Não haverá defesa ou recurso. Teremos de adaptar nossos gostos e hábitos de acordo com o policial que nos cerca.

Defender os direitos humanos é defender a segurança jurídica e política. Se alguém se julga autorizado a torturar pelo crime de estupro, sem qualquer procedimento legal, então porque não também pelo "crime" do pensamento original, pelo "crime" da orientação sexual, ou ainda pelo "crime" de ter nascido negro e pobre? Afinal de contas, é o policial, ali na hora, quem detém o controle da situação. E se ele achar que é "bandido" e merece ser castigado, seja qual for o motivo, ele vai castigar. É por isso que não lhe pode ser permitido torturar ninguém. Absolutamente ninguém.

Todo crime deve ser tratado como tal, qualquer que seja a vítima. A tortura serve apenas para reforçar estigmas, para definir como potenciais "bandidos" uma parcela marginalizada da população. Enquanto nas páginas policiais lêem-se manchetes do tipo "bandidos infernizam vizinhança", nas páginas políticas ninguém usa o mesmo adjetivo para qualificar o juiz Lalau. Ele não é "bandido", é apenas "criminoso". Ninguém pensaria em torturá-lo por isso. As vítimas de seus crimes – o patrimônio público e as instituições democráticas – não provocam tanta indignação.

QUATRO PRINCÍPIOS DE SEGURANÇA PÚBLICA*

Os últimos acontecimentos no campo da segurança pública nos remetem a uma reflexão sobre o papel do Judiciário na consolidação da democracia e no campo dos direitos humanos e da cidadania. A doutrina jurídica é um instrumento privilegiado, embora não único, de defesa e promoção da lei nas ações dos órgãos de segurança pública.

A Constituição Federal diz que "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito". Portanto, a doutrina jurídica permite uma concepção relativamente ampla do que pode vir a ser uma ameaça à legalidade; mas, como a maioria de nossos juízes é conservadora, suas decisões baseiam-se em critérios puramente formais, o que resulta em limites do escopo da própria legalidade. Nosso intuito, então, é defender uma doutrina que amplie o alcance da ação judicial para melhor estabelecer uma política de segurança pública, na qual a ação policial seja solidária e garantidora dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Em artigo recente, o professor Paulo Mesquita Neto, do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, apresenta quatro concepções de violência policial: "jurídica", "sociológica", "jornalística" e "profissional". A distinção é extremamente útil e reveladora. Isso porque permite identificar pelo menos quatro estratégias – diferentes, porém, complementares – de controle do abuso policial.

Este artigo é inspirado nas idéias do professor Mesquita Neto. No entanto, procuramos redefinir as categorias para orientar o operador do direito que lida com controle da ação policial: temos, assim, quatro concepções de violência policial:

---

* Publicado no Jornal O TEMPO, em 22/02/2001.

a) O abuso policial que fere o princípio da legalidade – expresso no artigo 37 da Constituição Federal – considera principalmente os critérios da forma, da competência e do cumprimento do dever legal. Se um policial cumpre um mandado de busca na calada da noite, está violando a forma que aquele ato exige. Pela norma da competência, por exemplo, ninguém pode ser intimado a depor por um detetive e, sim, pelo delegado. E se o policial está fora de serviço e usa de força contra outra pessoa para impor sua vontade numa briga de vizinhos, por exemplo, então ele está agindo em desconformidade com seu dever legal. Esse é o tipo de abuso que o Poder Judiciário mais analisa e pune.

b) A segunda categoria de abuso fere o princípio da proporcionalidade, da "adequação entre meios e fins" de que fala o artigo 2º da lei n.º 9.784. A polícia só poderá usar a força necessária ao cumprimento de sua função. Esse princípio é a principal arma jurídica contra a ação extrajudicial da polícia. Lembre-se do episódio ocorrido no Rio de Janeiro, onde um assaltante que já estava algemado foi executado em frente às câmeras de TV. Mais recentemente, em Belo Horizonte, a polícia empregou a cavalaria contra os foliões da Banda Mole, numa ação flagrantemente desproporcional à necessidade. Como o professor Mesquita Neto bem salienta, controlar esse tipo de abuso é uma tarefa que pode ser melhor desempenhada por mecanismos internos e formais das corporações, como a corregedoria de polícia. No entanto, que fazer se a corregedoria não atua com firmeza ou, pior ainda, se a desproporcionalidade é uma política do próprio comando da corporação? Por isso,

qualquer tipo de abuso policial deve ser incluído da análise e julgamento pelo Poder Judiciário.

c) O princípio da razoabilidade – afirmam unanimemente os juristas – está implícito na Constituição Federal e explícito em algumas constituições estaduais, como a de São Paulo. A administração pública – incluindo a polícia – deve seguir um critério de razoabilidade geral no momento em que toma decisões. Não é razoável, por exemplo, ocupar uma favela durante duas semanas para descobrir o assassinato de um policial. Não é razoável prender uma mulher na praia pela prática de topless. O controle da razoabilidade da ação policial é melhor desempenhado de maneira informal pela opinião pública, pelas entidades de direitos humanos, conselhos comunitários e ouvidorias de polícia. Mas aqui novamente não se exclui o Poder Judiciário, que pode inclusive responsabilizar os comandos, em vez de simplesmente punir cabos e soldados.

d) Em quarto lugar, temos o princípio da eficiência, introduzido na Constituição brasileira pelo ministro Bresser Pereira. Esse princípio relaciona-se a uma concepção profissional da violência policial, que impede o "uso de mais força física do que um policial altamente qualificado consideraria necessária em uma determinada situação". Diferentemente dos três primeiros princípios, o controle da eficiência policial não se liga à idéia de punição, mas, sim, à de capacitação profissional, determinação de indicadores de competência e de responsabilidade. É um controle que deve ser estabelecido interna e informalmente. Mas a capacitação deve incluir a preocupação com os direitos humanos, pois a polícia que despreza os direitos

> humanos é uma polícia ineficiente. Nesse sentido, pode-se exigir – política e juridicamente – a necessidade da qualificação dos policiais na teoria e na prática dos outros três princípios: legalidade, proporcionalidade e razoabilidade.

Democracia significa também um Judiciário atuante, sensível ao clamor social progressista e firme na defesa da ordem jurídica. Assim, a elaboração e implementação da política de segurança pública deve fundar-se nos princípios do direito e no respeito à dignidade da pessoa humana.

DIALOGAR, SIM, MAS TAMBÉM DENUNCIAR*

No último dia 14.02.2001, a Secretaria de Estado da Justiça e Direitos Humanos de Minas Gerais promoveu a primeira reunião do Fórum Interinstitucional de Direitos Humanos e Segurança Pública, composto de diversas entidades do governo do Estado, da Prefeitura de Belo Horizonte, das universidades e da sociedade civil. O fórum criou vários grupos de trabalho para discutir e implementar ações e áreas diversas como o sistema penitenciário, o monitoramento da criminalidade e a educação em direitos humanos.

Nesse trabalho conjunto, a Coordenadoria de Direitos Humanos e Cidadania representa a Secretaria Municipal de Direitos de Cidadania na discussão de um conceito de ações de segurança pública em conglomerados urbanos, mais especificamente em áreas de favelamento. Esse grupo de trabalho – que iniciou suas atividades em 05.03.2001 – foi uma iniciativa da própria Polícia Militar de Minas Gerais, provavelmente por causa da repercussão negativa que teve a ocupação do Morro do Papagaio, no final do ano passado. Ao mesmo tempo em que afirma que continuará combatendo a criminalidade nos morros de Belo Horizonte, a PM reconhece que precisa mudar a concepção das operações. Aos olhos dos defensores dos direitos humanos, nada mais óbvio. A polícia deve combater a criminalidade nos morros e em qualquer outro lugar onde ela se encontre. O que não se admite são os padrões discriminatórios de operação.

A coordenadoria louva a iniciativa e contribuirá ativamente com os trabalhos. É preciso, no entanto, externar uma preocupação que não é apenas nossa, mas também do Ministério Público, que acabou desistindo de participar do

* Publicado no Jornal O TEMPO, em 09/03/2001.

grupo. Por mais paradoxal que pareça, corremos o risco de legitimar ações abusivas da polícia. Temos a função social de fiscalizar as polícias e jamais poderemos abrir mão desse papel. Como prosseguir, por exemplo, diante de uma operação na favela que diz seguir um "conceito" discutido anteriormente com o campo dos direitos humanos, mas uma operação em que ocorram abusos por parte da polícia? Nada mais evidente: denunciar, denunciar. Um "conceito" de abordagem deverá necessariamente respeitar a favela enquanto local de moradia e a dignidade de seus moradores enquanto cidadãos e pessoas humanas. Se isso não acontecer, então não está sendo seguido o "conceito" que formulamos, mesmo que a polícia diga que nós ajudamos a "construir" a operação. Nada disso: o que fazemos neste momento é afirmar que a atuação da polícia nas favelas é desastrosa. Estamos dispostos a ajudar a melhorá-la, sem nos transformarmos em polícia.

Um novo "conceito" de atuação em favelas requer novas técnicas de controle da atividade policial. Na operação do Morro do Papagaio, se é que o comando não esteve conivente com os abusos ocorridos, então ficou escancarado o pouco controle que esse comando possui sobre sua tropa. Por isso, nossa contribuição no grupo de trabalho será justamente no sentido de sugerir formas de aumentar o controle sobre a tropa, tanto por parte do comando quanto por parte da sociedade. Há pelo menos 13 tipos diferentes de arbitrariedade policial. Nas próximas semanas, vamos detalhar as seguintes categorias: (1) uso excessivo da força letal; (2) uso excessivo da força física; (3) padrões discriminatórios de abordagem; (4) padrões de constrangimento dos "indesejáveis", como os moradores de rua, os jovens, homossexuais, etc; (5) abuso verbal, aqui incluídos os comentários racistas, sexistas e homofóbicos; (6) padrões discriminatórios de atendimento às chamadas, como a demora a responder chamadas em localidades periféricas e o descaso com a violência doméstica; (7) uso dos serviços de inteligência para espionar os movimentos

sociais; (8) militarização da estrutura policial; (9) o "código do silêncio" imposto a policiais que queiram denunciar seus colegas ou propor reformas profundas na instituição; (10) a maneira como – na "guerra às drogas" – as táticas de abordagem colocam em risco a vida de inocentes e privilegiam a repressão em vez do planejamento e da prevenção; (11) a dificuldade de responsabilizar e punir o abuso policial; (12) as técnicas de controle de multidões – através dos batalhões de choque – que por vezes levam ao uso desnecessário da força física e ao desrespeito à liberdade de expressão; e (13) as "vinganças" que alguns policiais praticam por conta própria, em decorrência de conflitos pessoais com vizinhos, familiares, etc.

Os pontos acima não dizem respeito ao Estado de Minas Gerais. São problemas da polícia enquanto instituição. No grupo de trabalho vamos questionar e dialogar com a polícia mineira no sentido de diagnosticar o grau de ocorrência de cada um dos problemas e as estratégias para eliminá-los ou pelo menos amenizá-los. Dialogar é nosso dever democrático. Tanto quanto denunciar os abusos.

O EXEMPLO DO "COMISSÁRIO REX"*

Comecei a assistir ao seriado "Comissário Rex" – programa em que um simpático cão ajuda seu amigo investigador a desvendar assassinatos e prender criminosos – com a intenção de estudar alemão. Em princípio, considerei um sacrifício ficar até tarde diante da TV. No entanto, depois dos primeiros episódios fiquei fascinado pela maneira como a série – de produção austríaca – enxerga a eficiência policial. Ao contrário do que acontece nos entalados norte-americanos e nas ruas brasileiras, o "bandido" nunca morre. Ao tentar escapar, ele é atingido por um tiro. Na perna! Polícia eficiente é a que prende, não a que mata. Para quem está acostumado com as ocorrências brasileiras, em que a polícia atira para matar diante da menor resistência, o "Comissário Rex" é mais assustador que os sons guturais da língua alemã.

Em 1995, a polícia do Rio de Janeiro matou mais civis do que todas as 19 mil polícias norte-americanas somadas. Em São Paulo, no ano de 1992, 1.190 civis morreram em ações policiais. No na seguinte, esse número caiu para 243, ou seja, baixou cerca de 80%. O Rio de Janeiro tem alta criminalidade, mas lá não ocorrem tantos crimes quanto em toda a extensão dos Estados Unidos. Assim como é pouco provável que a violência em São Paulo tenha aumentado ou diminuído em 80% de um ano para o outro. O que esses e outros números comprovam é o óbvio ululante: a polícia brasileira mata além da conta.

Há alguns meses, assistimos em rede nacional ao assassinato de um assaltante que já estava dominado e algemado. Se as câmeras de TV não tivessem flagrado a cena, o policial assassino iria contar a seguinte história: "o bandido resistiu à voz de prisão, logo foi baleado". Na cabeça! Na época, havia no Rio de Janeiro a premiação por bravura, apelidada de "premiação faroeste", inventada por um governo cujo

* Publicado no Jornal O TEMPO, em 10/03/2001.

secretário de segurança recomendava "atirar antes e perguntar depois". A tropa entendeu muito bem o recado: a média mensal de civis mortos subiu de 16 para 32 em 1997, segundo pesquisa do Instituto Superior de Estudos da Religião. O quociente entre o número de feridos, denominado índice de letalidade, quase triplicou, o que revela a intenção de matar em vez de imobilizar ou prender. 46% dos cadáveres apresentavam quatro ou mais perfurações. 61% tinham orifícios nas costas, o que revela, pelo menos em grande parte dos casos, que o infrator estava em fuga e não em confronto com a polícia. Os dados mais drásticos dizem respeito às pessoas atingidas. Em São Paulo, num universo de 222 vítimas pesquisadas em 1999 pela Ouvidoria de Polícia, 56% não tinham quaisquer antecedentes criminais e dessas pessoas 27% foram baleadas pelas costas. Apenas 45% estavam em situação de delito, enquanto em 28% dos casos não havia qualquer delito e em 26% havia apenas a suspeita. 54% das vítimas eram negros. 95% dos disparos acertaram regiões vitais do corpo humano, como o tórax e a cabeça. 51% apresentavam perfurações nas costas e 36% na cabeça. Não estamos falando em combate a crime. Isso se chama execução extrajudicial.

Ao contrário do que se andou apregoando em Belo Horizonte, a polícia não tem o direito de matar. Os policiais só podem usar as armas de fogo quando sua própria vida ou de outras pessoas estiver em risco. Em vez de instigar a tropa a usar as armas de fogo, a polícia mineira deveria era controlar o uso da força letal. Pesquisas como as do Rio e de São Paulo seriam um bom começo. A tropa deve ser esclarecida sobre as situações em que o uso da arma de fogo é permitido. O treinamento de tiro deve priorizar as partes não-letais do corpo. A política de uso das armas de fogo deve ser clara e especificada em papel – de preferência via resolução das polícias ou decreto governamental – e aberta ao escrutínio público. Outras sugestões: melhor treinamento com armas não-letais e maior controle sobre as armas dos policiais – inclusive das armas particulares. Cada vez que

usa sua arma, o policial deve preencher um relatório que indique, dentre outros dados, o número de disparos efetuados, razão deles, a trajetória das balas, a descrição da situação delituosa, a cor da vítima, a distância do disparo e o procedimento de socorro à vítima. Se a polícia mineira já faz esse tipo de controle, está na hora de torná-lo público para que os órgãos responsáveis pelo seu controle possam monitorar o número de civis mortos por área geográfica e por unidade policial. Finalmente, é necessário estabelecer programas de incentivo ao uso da força não-letal. Em vez da "premiação faroeste", quem sabe um prêmio destinado a policiais que cometam "atos de bravura" sem colocar a vida humana em risco, ou seja, sem usar armamento letal?

As sugestões acima são de professores, ouvidorias de polícia, entidades de direitos humanos e cidadãos que querem um combate eficiente à criminalidade, logo um combate que respeite os direitos humanos. Por último, uma sugestão pessoal e de curto prazo aos comandos e às tropas da polícia: assistir ao "Comissário Rex".

INTELIGÊNCIA E ESPIONAGEM*

Quando o senador Antonio Carlos Magalhães confessou que escondera a violação do painel eletrônico do Senado, disse que o fizera para "preservar" aquela Casa. Os órgãos de imprensa afirmaram que ACM usara a ser favor o argumento da "razão de Estado". Essa tradição teórica, inaugurada por Maquiavel, afirma que a "segurança" do Estado é uma exigência de tal importância que os governantes, para a garantir, são obrigados a violar normas jurídicas, morais, políticas e econômicas que são imperativas em situações de normalidade. No episódio do Senado, não havia qualquer ameaça à segurança do Estado, e tanto é assim que não houve qualquer revolução depois que a verdade veio à tona. O que ACM fez foi instrumentalizar a teoria para fins pessoais e partidários.

Para seus adeptos, a razão de estado configura uma exceção justificada à regra da legalidade. Eles afirmam que até mesmo o direito reconhece aquela teoria através dos institutos do estado de sítio e estado de guerra. Mas não é bem assim. É verdade que – em determinadas situações – a própria Constituição prevê uma suspensão temporária de direitos fundamentais, com base na "emergência". Mas essa não é uma aplicação constitucional da razão de Estado. O governante que decretar estado de sítio está obrigado a justificar sua atitude e terá suas ações controladas mesmo durante a vigência de seu decreto. Não é um semideus ou um príncipe que sabe melhor do que ninguém.

No Brasil e no mundo, a manipulação do termo "segurança" permite inverter a doutrina, transformando a razão de Estado em regra, em vez de exceção. Daí os órgãos permanentes de "inteligência", como a CIA, o SNI, a ABIN, as P2. Esses órgãos estão acima da lei. Simbolizam a institucionalização da exceção. Apesar de sua função ser a

* Publicado no Jornal O TEMPO, em 22/03/2001.

manutenção da "ordem", representam metáfora pura da desordem. Suas atividades com freqüência escapam ao controle dos próprios governantes, como aconteceu no assassinato do jornalista Vladimir Herzog, em 1975, no episódio das bombas no Riocentro, em 1980/81 e – para citar um exemplo estrangeiro – com as atividades da CIA em Angola na década de 1970, que fomentaram a guerra civil naquele país. Mais recentemente, o país assistiu os episódios envolvendo a Abin e o governo Fernando Henrique Cardoso.

As chamadas P2, os serviços de "inteligência" das polícias militares, mantiveram a mesma estrutura dos tempos de ditadura militar. Não é difícil concluir que as mesmas práticas também permaneceram. Hoje, suas principais vítimas são os integrantes do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), cujas atividades jamais envolvem risco à "segurança" do Estado. Policiais P2 se infiltram nos acampamentos e identificam as lideranças, mapeando suas características físicas. Quando a Polícia Militar chega para fazer o despejo, já sabe exatamente a quem prender. No interior, é comum que os oficiais da P2 sejam amigos ou parentes dos fazendeiros e também do juiz da comarca, que autoriza escutas telefônicas sem qualquer base legal. Como as escutas são secretas, as vítimas não podem recorrer. As operações, muitas vezes, são realizadas à revelia dos próprios comandos das polícias e principalmente do governador do Estado. Não há qualquer controle civil sobre a "inteligência", a não ser o ainda frágil sistema de proteção internacional aos direitos humanos.

Em janeiro deste ano, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos abriu processo contra o Brasil devido a interceptações telefônicas ocorridas no Paraná. Um tipo de atividade comum para os militantes do MST e que não deixa de ser uma preocupação constante para sindicatos, associações e ativistas religiosos e comunitários.

"Segurança" não é espionagem. Transforma-se em tal quando a lei não prevê estruturas de fiscalização. O ideal é extinguir os serviços de "inteligência", pois toda pessoa tem

o direito de saber que está sendo investigada. O mínimo que se pode fazer é estabelecer mecanismos legais de controle civil. Na cidade norte-americana de Seattle, por exemplo, uma lei municipal diz que as informações "confidenciais" de ordem religiosa, política ou sexual só podem ser colhidas se a pessoa puder ser razoavelmente considerada como suspeito de um crime específico, com data, hora e local. Além disso, as informações devem ser relevantes para a investigação daquele crime. Um supervisor – civil, independente, indicado pelo prefeito e aprovado pelo legislativo municipal – deve rever todas as autorizações e ter acesso a todos os arquivos. Se ele entender que a "investigação" é pura espionagem, fica obrigado a cientificar a pessoa investigada. Finalmente, a lei garante às pessoas ilegalmente investigadas mecanismos ágeis e específicos de suspensão do inquérito e de indenização por danos morais.

No contexto brasileiro, é necessário, no mínimo, que as atividades da P2 sejam objeto de controle sistemático por parte do poder civil, através das ouvidorias de polícia ou das comissões de direitos humanos das assembléias legislativas. O controle deve ser minucioso: processo por processo, investigação por investigação. Há os que afirmam que as P2 existem para investigar os próprios policiais que se envolvem em atividades ilegais. Pode até ser. Entretanto, no momento em que não há qualquer controle civil sobre esses serviços, eles perdem completamente a legitimidade democrática. Servem, isso sim, para instrumentalizar a doutrina da razão de Estado, como fez ACM na Comissão de Ética.

DESMILITARIZAÇÃO DA ESTRUTURA POLICIAL*

A organização policial de caráter preventivo e ostensivo é uma instituição do século 19. Na Europa pós-revolução industrial, a riqueza já não se materializava apenas em moedas ou terras, mas também em máquinas e estoques de mercadorias. Não estava sujeita simplesmente ao furto ou à ocupação – tipos de crimes que a polícia repressiva pode "desfazer", devolvendo a posse do bem a seu "legítimo" dono. Toda a população de gente pobre, de desempregados, de pessoas que procuram trabalho tem agora um contato físico e direto com a fortuna. As máquinas poderiam ser depredadas, os armazéns, saqueados. Crimes coletivos em que a simples prisão de alguns culpados – ou até de todos eles – não dava qualquer recuperação do bem. É para isso que surge o policiamento ostensivo: controlar a multidão de "saqueadores" e preservar a "ordem pública".

Em países pouco democráticos como o Brasil, essa é a sua função até hoje. Na Minas colonial, por exemplo, a coroa portuguesa já sentia a necessidade de conter a "república sem virtude", "em que estava armado o atrevimento e os direitos quase sempre desarmados", onde a população "não queria justiças, que eles 'os mineiros' por si só governavam", expressões que a historiadora mineira Carla Anastasia retira de relatos da época, no livro "Vassalos Rebeldes". É da violência coletiva das Minas Gerais que surge o regimento dos Dragões de Minas Gerais, integrado pelo alferes Tiradentes. Se aceitamos a contagem da polícia militar mineira, que afirma ter 225 anos, também ela é uma instituição colonial.

No entanto, convém situar melhor o surgimento das polícias militares no Brasil. Cem anos depois de Tiradentes, com a proclamação da República, o Brasil adotou o modelo federativo e as antigas províncias transformaram-se em

* Publicado no Jornal O TEMPO, em 27/03/2001.

Estados autônomos. Hélio Bicudo explica que os Estados "trataram, desde logo, de organizar-se para preservar aquele modelo e a independência conquistada", criando "forças públicas" em cada unidade da Federação, para se prevenirem contra os abusos da União e contra as milícias privadas dos "coronéis" locais. As forças públicas não faziam policiamento ostensivo. Ainda segundo Hélio Bicudo, em 1898, um leitor do jornal "O Estado de São Paulo" declarava-se um contribuinte ludibriado: não admitia "que toda a Força Pública esteja por aí aquartelada, como se fosse um exército em tempos de paz, enquanto nós, cá fora, andamos expostos à sanha dos assassinos e à ousadia crescente dos ladrões".

A partir da centralização que caracterizou a era Vargas, as forças públicas perderam autonomia, em termos de armamento, efetivo e organização. Na verdade, perderam sua função originária, servindo apenas como instrumento de contenção popular, como ocorreu na reação às greves operárias, às oposições partidárias e à Intentona Comunista de 1935.

Restaurando o regime democrático, era necessário dar-lhes nova função. Em São Paulo, travou-se um intenso debate sobre como integrar as forças públicas ao policiamento ostensivo, que era realizado pela Guerra Civil.

No entanto, antes mesmo que se chegasse a qualquer conclusão, os militares de 1964 resolveram o problema: não haveria uma única corporação de caráter civil, mas uma força militar que – sob controle do exército – serviria para combater os movimentos de oposição ao regime e às guerrilhas de esquerda.

Toda a história da Polícia Militar brasileira é uma história de guerra – contra milícias de "coronéis", contra a população civil, contra militantes de esquerda. A guerra é o próprio ethos, a carga cultural da instituição militar. Nossa polícia não seria militar se não fosse planejada para a guerra. E segurança pública não é guerra.

Não faz sentido, numa democracia, que cada Estado federado disponha de um exército próprio. Temos homens

menos nas ruas do que tomando conta de quartéis. Temos uma organização policial com mais de dez níveis hierárquicos – quando o padrão do mundo desenvolvido é de quatro a seis. Chega a 22 vezes a diferença entre o salário da maior e da menor patente. Nos países do G-7, essa diferença não passa de seis vezes. Temos um tribunal militar movido pela ética da guerra (em São Paulo, chegou a absolver 95% dos policiais acusados). Pior de tudo: a polícia vê os cidadãos como inimigo. Não é mais possível colocar a culpa pela criminalidade no armamento dos "bandidos", na falta de verbas ou nos militantes dos direitos humanos.

Nossa estrutura de segurança pública está falida e necessita de uma transformação radical. Se os constituintes de 1988 não tiveram a coragem de mexer no modelo das polícias militares, está na hora de fazê-lo. Policiamento ostensivo civil e uniformizado; policiamento investigatório civil e não-uniformizado, como em qualquer país civilizado do mundo.

Em fevereiro do ano passado, o Fórum Nacional de Ouvidores entregou ao Congresso Nacional uma proposta de emenda constitucional que cria as polícias estaduais, fundindo as polícias militares e civil de maneira criteriosa e responsável. Essa proposta não foi sequer mencionada no Plano Nacional de Segurança Pública, divulgado em maio do mesmo ano. Ficou engavetada enquanto se ouviam os clamores de "mais armas", "mais cadeias", como se o principal problema fosse a quantidade e não a qualidade. Uma pena, inclusive para os próprios policiais, que morreriam menos se a emenda fosse aprovada.

CRIME E CASTIGO*

Não se fazem mais Raskolnikovs como antigamente. Essa personagem literária – do escritor russo Dostoiévski – cometeu um crime nada perfeito, mas que por outro lado jamais seria apurado. Absorto numa mistura de culpa e redenção, o jovem estudante se entrega e voluntariamente confessa seu crime, preferindo os trabalhos forçados na Sibéria à privação moral a que já estava condenado aos olhos de Deus. Se "Crime e Castigo" fosse publicado 120 depois, seria visto apenas como obra filosófica e não também como um ótimo romance policial. Entretanto, no mundo materialista, a punição de Deus assusta pouco. Se os homens não se mobilizam, através de investigações sérias e eficientes, então ninguém será punido. Na prevenção do crime, o tamanho da pena conta menos que a efetividade de sua aplicação. No Brasil, os índices de impunidade não são assustadores porque as penas são leves, mas porque atingem um percentual mínimo dos crimes cometidos.

Para reduzir os índices de impunidade e de criminalidade, a sociedade brasileira precisa de reformas radicais no Judiciário, na legislação criminal e principalmente nas estruturas das polícias. No entanto, a sociedade, incapaz de coibir o crime no interior das corporações policiais, será também incapaz de inibir o roubo, o narcotráfico e qualquer outro delito grave. Os campeões de impunidade são os crimes de abusos praticados por policiais. Em recente visita ao Brasil, o relator da ONU para tortura, Nigel Rodley, afirmou categoricamente que a tortura é uma etapa quase obrigatória da nossa rotina policial e penitenciária. No entanto, até hoje temos pouco mais de dez condenações – menos de cinco em caráter definitivo – por crime de tortura.

---

* Publicado no Jornal O TEMPO, em 10/04/2001.

A impunidade policial é um problema grave e não dá esperar pelas crises morais dos criminosos. Nesses 12 anos de relativa democracia já avançamos muito em matéria de responsabilização policial. Mas ainda temos uma impunidade alarmante, o que indica um longo caminho a ser trilhado. As polícias sempre afirmam que os abusos são corrigidos através de procedimentos internos. No entanto, os órgãos corregedores têm pouca ou nenhuma autonomia. São sempre os últimos a receber equipamentos e recursos humanos. Seus funcionários disputam (quase sempre perdem) as mesmas promoções e vantagens que os policiais a quem fiscalizam e, pior ainda, são muitas vezes subordinados a quem deveriam punir, sem quaisquer prerrogativas legais. Isso sem falar no corporativismo e na ética de guerra dos tribunais militares.

A Constituição de 1988 entregou ao Ministério Público a função de realizar o controle externo das polícias, o que certamente foi uma conquista. Entretanto, até hoje são poucas as comarcas que contam com promotorias especializadas em direitos humanos. O próprio ex-procurador geral de Justiça de São Paulo, Luiz Marrey, reconhece que foi apenas em 1996 que o Ministério Público daquele Estado abraçou institucionalmente a causa do controle policial. Em Minas, apesar de contarmos com uma promotoria atuante, pelo menos em Belo Horizonte, não temos ainda uma procuradoria especializada, o que é fundamental para que as condenações sejam mantidas na segunda instância.

Além do Ministério Público, surgiram recentemente as ouvidorias de polícia, instrumento moderno, democrático e pouco burocratizado de controle externo. No entanto, elas ainda não existem em mais da metade dos Estados brasileiros. E as que já foram criadas encontram sérias dificuldades impostas por grupos a quem não interessa que a violência policial seja investigada. Geralmente, as ouvidorias de polícia enfrentam três fases de resistência: 1) a fase do "só por cima do meu cadáver", quando as ouvidorias não são aceitas sob nenhuma circunstância; 2) a fase da

"conversão mágica", quando se torna politicamente inevitável a criação da ouvidoria, portanto seus oponentes se transformam em especialistas e propõem o modelo menos autônomo e independente possível; e 3) a fase da "resistência pós-parto", quando a recém-instaurada ouvidoria encara restrições quanto a seu orçamento, autoridade, acesso a informações e estrutura. No ano passado, a ouvidoria de Minas retornou à fase 2, quando a proposta de reforma administrativa do governo estadual tentou criar uma "ouvidoria geral", à qual a Ouvidoria de Polícia seria subordinada, o que acabaria com sua independência. A proposta não vingou. No entanto, Minas ainda está na fase 3: nossa ouvidoria não possui um advogado sequer, funcionando graças à competência e dedicação da ouvidoria e dos funcionários.

Ainda não se pode dizer que haja um controle eficaz das forças policiais no Brasil. Os avanços foram muitos nesses poucos anos de democracia, mas a impunidade ainda é alarmante, principalmente quando o abuso é praticado contra populações pobres. O movimento de direitos humanos não fará como a polícia de Dostoiévski, esperando a redenção dos torturadores. Vamos, isso sim, continuar batalhando pelo fortalecimento das ouvidorias, pela extinção da Justiça Militar, pelo fim do inquérito policial, pela punição dos abusos.

INDIVÍDUO SUSPEITO E ESQUISITO ELEMENTO*

Que há um problema de abordagem na polícia brasileira, lá isso há. Segundo pesquisa sobre o uso da arma de fogo pela polícia de São Paulo, apenas 44,1% dos civis mortos em ações policiais se encontravam em situação de flagrante delito no momento em que foram baleados. 52% deles não tinham nenhum antecedente criminal. Nos demais Estados em que esse tipo de levantamento foi realizado, os números variam pouco, o que indica, no mínimo, o despreparo geral.

Entretanto, o problema não se resume ao fator treinamento ou preparo. Trata-se do próprio imaginário social da polícia, da maneira como se configuram os conceitos de "bandido", "suspeito". No último dia 12 de abril, por exemplo, o jornal "Folha de São Paulo" noticiou um estudo da Universidade Cândido Mendes em que 55 policiais negros confirmam que a PM do Rio de Janeiro escolhe prioritariamente os negros como suspeitos. Pior: o padrão discriminatório é repetido pelos próprios policiais negros que – segundo um cabo daquela corporação – "querem mostrar para o branco que não passam a mão na cabeça".

Em Belo Horizonte, o psicólogo Genilson Zeferino, em monografia intitulada "O olhar que incrimina", estudando os padrões de atendimento da Polícia Militar às chamadas telefônicas, flagrou a seguinte situação: a polícia recebe uma chamada de uma moradora do centro que observa uma pessoa parada na rua em "atitude suspeita". Pelo telefone, o policial pede a descrição física daquele suspeito e – ao constatar ser uma pessoa de cor branca – passa o chamado à viatura declarando haver um "indivíduo suspeito" na rua tal. Em outra data, há uma chamada da mesma moradora, do mesmo local, narrando a mesma

* Publicado no Jornal O TEMPO, em 20/04/2001.

situação de "suspeição", só que dessa vez o suspeito é negro. Nessa situação, em vez do termo "indivíduo suspeito", a definição utilizada pela polícia foi a de "esquisito elemento". O psicólogo conclui com o ditado: para a polícia, preto parado é suspeito, correndo é ladrão".

O termo "esquisito elemento" não é mais utilizado pela polícia de Minas. No entanto, serve para demonstrar que há códigos, muitas vezes códigos tácitos, que determinam a prática do racismo e da discriminação nas polícias. Poderíamos citar infinitos casos e dados estatísticos para comprovar o óbvio. Eu mesmo, todas as segundas e terças-feiras à noite, após descer da perua que me traz de Ouro Preto, onde leciono, pego um táxi e invariavelmente passo por uma blitz pára-pedro. No entanto, nunca fui parado, sendo que faço a mesma coisa toda semana, sempre depois de meia-noite. Será que tenho cara de santo? Será que um homem de terno é incapaz de ser "bandido"? Não creio: o ex-secretário de negócios jurídicos de São Paulo, Evaldo Brito, um colega de profissão, só que negro, foi parado cinco vezes em um ano. Ainda bem que ele costuma andar de terno.

Vestimenta, cor, idade, orientação sexual, local de moradia, ideologia política são algumas das características que determinam e qualificam as palavras "suspeito" e "atitude suspeita". Tanto para a polícia quanto para muitos cidadãos. Não estamos falando em suspeitos de terem praticado um determinado crime ou infração. A suspeição não se liga a determinado fato concreto. Os suspeitos são suspeitos em si mesmos. Encaixam-se na definição número quatro do Aurélio, segundo a qual suspeito é aquele ou aquilo "que aparenta ter defeitos".

Em geral, as corporações admitem a existência de discriminação, pelo menos no que toca ao racismo. Entretanto, justificam-na como uma característica da sociedade brasileira que acaba refletindo nas polícias. Para eliminar ou amenizar o problema, propõem o mesmo que propõem no combate à tortura: melhorar o treinamento e punir os infratores. Proposta, a nosso ver, insuficiente. O

treinamento não ataca a estrutura da polícia. Além do mais, quantas pessoas já foram condenadas no Brasil pelos crimes de tortura e de racismo?

Se a discriminação praticada pela polícia é um problema de raiz, por aí deve ser atacado. O treinamento não vai fazer mágica e eliminar as práticas do dia-a-dia, os códigos tácitos de discriminação, os termos "bandido", "vagabundo", "esquisito elemento", "cidadão ordeiro", etc. O que sente o policial negro no momento da abordagem? Qual sua relação com o policial branco? Dos civis mortos pela polícia em determinado período de tempo, quantos eram negros ou homossexuais? Desses, quantos foram baleados em flagrante delito, quantos pelas costas? Como a corporação trata, internamente, a questão da homossexualidade? O que fariam os policiais se seus filhos fossem gays, "malvestidos", hippies ou punks? Quantos homossexuais o policial conheceu na vida, e com quantos travou uma relação de amizade? Que tipo de reação tem o policial ao fazer a abordagem de um morador de rua? Quais os diálogos que os policiais travam com as pessoas que eles prendem? Aplicam lições de moral? Perguntam por que aquela pessoa não vai procurar emprego em vez de gastar o dinheiro em bebida? Perguntam por que ela não compra uma roupa "melhor"?

Em matéria de discriminação, se a simples palavra resolvesse, o racismo estaria extinto desde a abolição. Reconhecer, identificar e eliminar as práticas diárias de discriminação, extinguir os hábitos e os códigos discriminatórios, é disso que a polícia precisa.

POLICIAMENTO E CONSTRANGIMENTO*

Há duas semanas, publicamos artigo sobre padrões discriminatórios de abordagem policial e sobre como as variáveis cor, vestimenta, idade e local de moradia são determinantes na construção da palavra "suspeito". A discriminação não é mera característica individual de cada policial. É uma faceta do que podemos mais amplamente chamar de padrões de constrangimento dos "indesejáveis". Um constrangimento de raízes históricas e natureza proposital.

"Esperam que façamos o mesmo policiamento na favela e na avenida Paulista?". A pergunta é do ex-soldado Otávio Gambra, o Rambo, condenado à prisão por homicídio e abuso de autoridade no episódio conhecido como "caso da favela Naval". A resposta à pergunta é não. Queremos um policiamento melhor. Tanto na favela como na avenida Paulista. Afinal, Rambo não se referia exatamente à localização geográfica em que atuava. Não era movido por um conceito interior de "suspeito", mas por um padrão de constrangimento exterior que ele apenas aprendera a praticar. Se estivesse a serviço na avenida Paulista, Rambo agiria da mesma maneira, pelo menos com a população de rua, com os travestis e demais "indesejáveis".

Tome-se o caso das favelas. Não há nesses locais nenhuma fábrica de armas ou refinaria de cocaína. Entretanto, são sempre os locais escolhidos na estratégia de repressão às drogas. O policiamento preventivo raramente existe, o que ajuda a formar um círculo vicioso de criminalidade, já que a polícia só é chamada para reprimir o crime a posteriori. Para abrir uma porta, é preciso que ela esteja fechada. Para que a polícia possa "subir o morro", é preciso que não esteja lá em cima. No Rio de Janeiro, uma

* Publicado no Jornal O TEMPO, em 08/05/2001.

experiência demonstrou que, seis meses que se instalou o policiamento permanente e interativo na favela Cantagalo, em Copacabana, nenhum crime violento havia sido registrado.

Em Belo Horizonte, os campeões em queixas de abuso policial são as unidades da rodoviária e da avenida do Contorno, em frente à Escola de Engenharia da UFMG, responsáveis pela área de maior concentração de população de rua. Também essas pessoas sofrem mais do que a simples discriminação. Em uma denúncia feita à Coordenadoria de Direitos Humanos, um morador de rua informa ter sido acordado pela polícia de madrugada para que deixasse o local onde dormia. Alegou que a rua era pública e que ele estava descansando para poder trabalhar no dia seguinte. Disse que – se não trabalhasse – sua única alternativa seria roubar. O policial então disse que a intenção era exatamente aquela, pois assim haveria um motivo para prendê-lo. É assim que os moradores de rua são freqüentemente molestados, roubados, ofendidos, acusados, ameaçados, numa guerra de nervos praticamente sem fim.

Da mesma maneira, os travestis também são vítimas do excesso policial. Nesse caso, nem sequer existe a desculpa do tráfico de drogas, usada para encobrir a discriminação que se pratica contra as favelas. Se houvessem batidas policiais em alguns colégios de classe média e faculdades, a quantidade de droga apreendida será muito, mas muito maior que em pontos de prostituição. Não é o caso. O constrangimento por que passam os travestis é resultado de pura homofobia, como se a existência de travestis fosse uma afronta à masculinidade do policial. Os travestis são rotineiramente abordados a troco de nada. Não são suspeitos de nada. São abordados por serem travestis. Isso quando não precisam pagar "pedágios" à polícia, fazer sexo na frente de policiais, etc.

Não é difícil concluir que essas práticas rotineiras de constrangimento – além de representarem grave violação aos direitos humanos – são marcas estampadas de

ineficiência policial e de mau uso do dinheiro público. Em nada contribuem para diminuir a criminalidade. Servem apenas para realizar a função mais visível da polícia, que o professor Paulo Sérgio Pinheiro, do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (USP), definiu como a de "guardar as fronteiras entre as classes". É verdade que já existem tentativas tímidas para reverter essa realidade. Uma delas é a já citada ocupação da favela do Cantagalo. Também no Rio foi criado, em 1999, o Centro de Referência Contra a Discriminação de Minorias Sexuais, um programa da Polícia Militar especializado nesse tipo de discriminação. Em Belo Horizonte, no início do ano, houve reuniões da cúpula da PM com movimentos gays em que os principais problemas foram colocados na mesa. Soluções conjuntas estão sendo estudadas, o que significa um bom passo adiante. É preciso agir, transformando as informações em programas concretos de combate à discriminação policial. Os centros de referência – órgãos da própria polícia encarregados de combater a discriminação da própria polícia – são interessantes porque reconhecem a existência do problema e procuram enfrentá-lo de frente. Podem ser criados nas mais diversas áreas: trabalhadores do sexo, moradores de rua, juventude, etc. A discriminação e o constrangimento não foram criados pela polícia. Ao contrário, a polícia brasileira foi criada para discriminar e constranger. Nossa tarefa, no regime democrático, é reinventar sua função.

PREVENÇÃO, REPRESSÃO E CONTROLE*

Todas as pessoas do mundo sabem muito bem que as políticas de tratamento e prevenção ao consumo são mais eficazes e muito mais baratas que a repressão. Paradoxalmente, o mundo continua a investir mais em repressão que em prevenção. Em 1961, a Convenção Única sobre os Entorpecentes das Nações Unidas planejou eliminar a cocaína no prazo de 25 anos. Em 1988, nova convenção renovou o mesmo prazo – 25 anos – enquanto o comércio e os lucros do narcotráfico aumentam sem parar. Mesmo sendo o maior consumidor do mundo, os Estados Unidos – paladinos da moralidade – tiveram inclusive a audácia de criar, unilateralmente, um "certificado" internacional para os países que "colaboram" satisfatoriamente na "guerra" às drogas.

Recente sucesso de público, o filme "Traffic" demonstra bem a inutilidade dessa política repressiva. Inutilidade pelo menos no que diz respeito a sua finalidade: reduzir o consumo de drogas. Sob outros aspectos, a "guerra" às drogas é muito útil. No plano internacional, os EUA podem formular o "plano" Colômbia, praticando a destruição química de terras produtivas, promovendo violações aos direitos humanos e aumentando sua influência militar sobre a América latina, sem a menor necessidade de oferecer uma contrapartida em termos de redução do consumo. No plano interno, essa política serve, nas palavras do sociólogo francês Loic Wacquant ("As Prisões da Miséria", Jorge Zahar Editor, 2001), como um "biombo" na guerra contra os componentes da população percebidos como os menos úteis e potencialmente mais perigosos, sem emprego, sem teto, sem documento, mendigos, vagabundos e outros "marginais". O mesmo sociólogo explica como – na maioria dos países do

* Publicado no Jornal O TEMPO, em 12/06/2001.

"Primeiro" Mundo – os impressionantes índices de inflação carcerária devem-se basicamente ao aumento das condenações por infração à legislação antidrogas, principalmente de usuários (negros e estrangeiros) e pequenos traficantes.

Não é difícil entender por que a política repressiva é tão essencial ao processo de criminalização da miséria. O número de usuários de drogas varia pouco em termos de classe social, vale dizer, a proporção de usuários nas classes média e alta geralmente se equipara àquela das classes baixas. No entanto, entre os condenados contam-se quase exclusivamente membros das camadas populares. Em Belo Horizonte, por exemplo, os jovens abordados pela polícia são aqueles que entram no morro do Papagaio e, não, aqueles que sobem a avenida Nossa Senhora do Carmo para o "expresso" de carro. Quando acontece de o usuário da classe média ser abordado, ele sempre poderá contar com a corrupção policial. No máximo, beneficiar-se-á da suspensão condicional do processo, prevista em lei. Provavelmente não será preso novamente. Nas favelas, no entanto, as batidas policiais são diárias. Prendem-se usuários pobres e pequenos traficantes (os grandes não moram em favelas). Num regime precário de emprego, há uma tendência de crescimento da economia informal, que possui atividades legais (comércio, pequenos serviços, etc) e ilegais (contrabando, tráfico, cafetinagem). A economia informal demanda trabalho pouco qualificado, o que explica sua preferência relativa pelas classes baixas. A política repressiva tende a alimentar esse ciclo, já que o pequeno traficante, depois de passar pelo sistema penal, certamente será um "desqualificado". Terá de voltar à economia informal... É o desemprego (ou subemprego) que gera a criminalidade ou a criminalidade que gera o desemprego?

Mas a grande proeza da política repressiva reside em algo muito mais funcional que o ciclo do subemprego: a possibilidade de manter sob controle essas populações "sensíveis", "problemáticas", "em situação de risco". A

"guerra" às drogas permite prender, fichar e catalogar as classes "perigosas". Permite criminalizar a miséria, assim como os EUA criminalizam o subdesenvolvimento. No dia 02.06.2001, sábado, eu trafegava na avenida Barão Homem de Mello, indo do Coração Eucarístico para Nova Lima. Na altura do número 1.500, bem na entrada do complexo do Morro das Pedras, vi uma operação policial que contava com um posto móvel, pelo menos três viaturas e cerca de 20 militares. O posto móvel, uma espécie de trailer policial, ocupava uma das pistas da avenida, afunilando o trânsito e forçando os motoristas a repararem nos pedestres que estavam sendo abordados. Ao passar pela batida, reparei que os policiais não se contentavam em revistar os jovens-homens-negros-moradores. Estavam fotografando seus rostos, presume-se que para incluí-los nos "cadastros". Indignado, parei o carro para saber dos motivos das fotografias. Perguntei ao capitão em comando. Esse me mandou cuidar de minha vida. Pedi que ele devolvesse o filme aos revistados. Ele recomendou procurar o tenente-coronel. Insisti. Depois de acalorada discussão, ele me disse que eu tinha sorte porque ele estava com dor nas costas, pois caso contrário já teria "aloprado" comigo. Acabei enxotado de lá, aos empurrões de um sargento que disse que eu já estava "aloprando" demais.

Na segunda-feira, registrei o fato junto à Ouvidoria de Polícia. Na quarta, junto à Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa. Entretanto, algo me diz que ninguém irá me explicar o motivo daquelas fotos, apesar de elas serem auto-explicáveis. Se alguém importante perguntar, basta culpar a "guerra" às drogas.

OS EUA DEPOIS DO ATAQUE*

Moro na 123 com Broadway, a cinco milhas do World Trade Center. Assisti aos atentados pela TV. Com relação às cenas de hiperrealismo fantástico, não tive qualquer ângulo privilegiado. O que vi a mais, isso sim, foi a comoção popular. Nas ruas, as pessoas choravam e se abraçavam. Porteiros e seguranças de prédios reuniam-se para comentar o inacreditável. Enfiei-me numa sala de televisão na Universidade de Colúmbia, de onde pude me comunicar com o Brasil via Internet. Horas depois, fui pegar a fila da doação de sangue. Voltei a pé para casa, sem conseguir parar de pensar naquelas pessoas em prantos, nas ruas, hospitais e salas de TV.

Só senti algo semelhante quando estive em Israel, há dois anos. O acordo de Oslo ainda estava em vigor. Os territórios ocupados estavam sob a autoridade de Arafat, se bem que o Estado palestino ainda parecesse uma ilusão. De qualquer maneira, era uma época mais tranqüila. Podia-se ao menos fazer turismo e rezar. Por ser uma grande potência militar, e por organizar um regime injusto, o Estado de Israel causava-me certa antipatia. Não era preciso ir muito além de Gaza para ver a opressão com os próprios olhos. Citando apenas um exemplo: os táxis de Jerusalém circulavam em Belém, mas o contrário nem pensar. Entretanto, comer à mesma mesa, dormir sob o mesmo teto, isso ajuda e muito a compreender o sofrimento humano. O contato com a população judaica, com as pessoas comuns, fez-me sentir na pele a maneira como eles vivem o conflito.

Ao passear pelas ruas de Jerusalém, era impossível deixar de ficar nervoso. As buzinas foram o que mais me impressionou. O número de buzinadas equivalia a umas sete vezes a Marginal Pinheiros engarrafada, em dia de chuva. Esse era o trânsito normal em Jerusalém. A tensão

* Publicado no Jornal O TEMPO, em 14/09/2001.

era constante e contagiante. Uma colega israelense que mora em Nova York forneceu-me outro exemplo desse estresse embutido: ela estava viajando no metrô quando, de repente, em uma das estações do centro de Manhattan, um homem desembarcou, deixando no vagão sua pasta de trabalho. Assim que ela viu aquela maleta abandonada, entrou em pânico: bomba! Aterrorizada, fechou os olhos e esperou pelo pior. Mas era apenas uma pasta esquecida.

Quem estava em desvantagem naquela guerra parcialmente interrompida do Oriente Médio? Os palestinos morriam mais, passavam fome, eram humilhados. Os israelenses viviam sob constante tensão. Morrem mais palestinos que judeus mortos, mas se eu sou um dos judeus mortos, que me importam as proporções? Aliás, é exatamente esse o conceito do terrorismo: a baixa intensidade, a pequena proporção, mas a certeza de que algo sempre pode acontecer. E que importarão as proporções aos norte-americanos? Todo o país aterrorizado, os aeroportos fechados, a população bestificada. Podem prender os responsáveis pelo atentado, mas que dizer da tranqüilidade das pessoas?

Os Estados Unidos são como qualquer outra grande potência da história: prepotentes e "bons" por definição. Entretanto, são a primeira potência sobre a qual pesa um determinado conceito internacional de moralidade, um conceito universal de ser humano, uma idéia de bem-estar social. Ainda por cima, eles não têm inimigo bem definido. Enfim, os Estados Unidos têm de justificar seus atos, suas invasões e seu militarismo muito mais que qualquer outro país teve de fazê-lo no passado. Nos últimos 50 anos, usaram as palavras "comunismo", "segurança", "terrorismo" e seguiram com sua aventura bélica. Mas os fatos em Nova York mudam todo o cenário: agora, eles também são vulneráveis. Também a sua população está sujeita às buzinas e às pastas no metrô, que são a conseqüência, não a causa de uma guerra que se retroalimenta.

O escritor israelense Amos Oz explica o conflito interior que ele – como todo judeu dissidente – sofre ao

denunciar a irracionalidade da política de seu país. “Como reagir quando um dos nossos é morto e você tem de se justificar a seu próprio povo?” Os norte-americanos responsáveis, a partir dos atentados em Nova York, terão de responder a essa pergunta, questionando a atitude de seus governos com relação ao mundo. Isso não significa, de maneira alguma, defender os assassinos. Significa defender a “civilização”. Significa reavaliar o passado e reconhecer – como lá fizeram vários ex-funcionários do Departamento de Estado – que o terrorismo, além de ser fruto de mentes insanas e criminosas, é de certa forma o fruto de uma política, para a qual contribuem muitos atores.

É difícil saber o que esperar. Os mortos serão contados, a reação preparada. O “Village Voice” (talvez o maior jornal progressista dos Estados Unidos, que há três semanas escancarava uma foto de capa de Henry Kissinger, denominando-o o “Milosevic de Manhattan”), na quarta-feira, publicou a foto da explosão do World Trade Center, seguida da manchete “Canalhas!” (“The bastards!”), dando uma idéia do cuidado que se tem de tomar quando “os nossos” são os mortos. Mesmo sem saber ainda o número de mortes, o jornal faz previsões pessimistas: haverá uma baixa, silenciosa e intangível, da liberdade de expressão. A qualquer voz dissidente, a qualquer proposta de mudança na política externa, serão lembradas as cenas abomináveis do atentado. Ainda por cima, teremos de ouvir de vez em quando, como ouvimos nesta semana, que “métodos necessários” de interrogatório serão utilizados. Tortura e nervosismo constante: assim será “defendida” a “civilização”? Com essa tática, eles podem prender até mil terroristas. Mas sempre pode haver mais um. Sempre haverá as buzinas e as pastas no metrô.

II. ARTIGOS PUBLICADOS EM REVISTAS CIENTÍFICAS

DIREITOS HUMANOS E VIOLÊNCIA*

O tema que nos toca intitula-se "direitos humanos e violência". Defendo a idéia de que não há como desconstruir a violência senão construindo os direitos humanos, senão, como bem diz o título deste seminário, construindo a cidadania. Lembremos, entretanto, que este processo de construção não tem nada de bonitinho. É um processo que implica conflitos e confrontos políticos, que implica alteração nas relações de poder. Acima de tudo, construir a cidadania significa construir espaços públicos onde esses conflitos possam acontecer de maneira radicalmente democrática. Isso nós devemos ter sempre em mente.

Os dois termos em discussão nesta mesa – "direitos humanos" e "violência" - são polêmicos quanto a seus significados e alcances. Quero, em primeiro lugar, refletir sobre esses significados. Todos sabemos que o verdadeiro teor de uma palavra é politicamente disputado e eventualmente conquistado. O termo "liberdade de expressão", por exemplo, pode significar a obrigatoriedade da existência de um espaço público - estatal ou não - de discussão, onde essa liberdade deve ser exercitada, ou pode, simplesmente, significar que cada um pode dizer o que quiser, mas se os órgãos de imprensa e mídia não publicarem é uma outra questão...

Essa disputa conceitual ocorre com todos os termos políticos: cidadania, direitos humanos, justiça, etc. Quero, então, discutir o alcance desses dois termos, "direitos humanos" e "violência". Pretendo me deter mais no segundo. Quanto ao primeiro, este já foi definido pelos católicos com base no direito natural escolástico, principalmente nos escritos de Tomás de Aquino. Foi definido pelos primeiros

---

* Publicado nos Anais do Seminário "Construção da Cidadania: Uma Saída para a Violência", organizado pelo Núcleo de Atendimento a Vítimas de Crimes Violentos (NAVCV). Local: Auditório do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) Data: 29 de junho de 2001. Agradecemos ao NAVCV a autorização para reprodução do artigo nesta coletânea.

evangélicos como determinados direitos derivados da liberdade de religião. Foi secularmente embasado nas escolas do iluminismo, com base principalmente na liberdade política. No Brasil, foi apropriado pelo ditos "novos" movimentos sociais, praticamente como sinônimo de suas reivindicações. Terra, trabalho, educação, eram os principais "direitos humanos", dependendo do movimento que os reivindicava.

Ethos de liberdade político-jurídica da era moderna, núcleo de um consenso de universalidade e de sobreposição intercultural, os "direitos humanos" podem ser ambivalentes, mas são inevitáveis. Há hoje um debate — no qual não pretendo entrar - sobre a indivisibilidade desses direitos, vale dizer, se existem, isolodamente, os direitos políticos, individuais, sociais, políticos, civis, individuais, sociais, econômicos e culturais. Independemente da resposta, é essencial resgatar um aspecto importante da dinâmica dos direitos humanos. O mundo separa esses direitos em, no mínimo, dois grupos - políticos e individuais, por um lado, e sociais, econômico e culturais, por outro. Mas, em um como no outro, assim como nas concepções católica, protestante, secular, ou nas concepções dos diversos movimentos sociais, independentemente de seu conteúdo o direito humano sempre foi um direito subjetivo público. Reivindicar um "direito humano" sempre significou reivindicar a prestação de uma obrigação que o Estado devia ao cidadão ou a grupos de cidadãos. Se hoje, talvez erroneamente, o "Estado" está fora de moda, então vamos substitui-lo pelo termo "ordem político-jurídica", em sentido amplo. Essa é uma reflexão importante, porque descarta o discurso conveniente de que hoje "quem mais desrespeita os direitos humanos são os bandidos", e não a polícia. Isso não existe. Em primeiro lugar, se a polícia ou policiais, individualmente, praticam esse discurso, só pode haver um motivo: a vontade de desrespeitar os direitos humanos. A polícia é, sem dúvida, um agente do Estado, da ordem político-jurídica. Esta, sim, desrespeita os direitos humanos na medida em que atua ilegal, ilegítima ou desproporcional-

mente. O criminoso pratica um crime e deve receber a pena. E se vivemos em uma ordem jurídico-política que facilita o crime, e mais particularmente facilita o crime violento, então esse é um desrespeito aos direitos humanos, mas não é propriamente do criminoso. É da ordem do político e do jurídico, e é politicamente que vamos tentar transformar essa ordem. O que não podemos, de maneira alguma, aceitar é o discurso que compara a polícia ao bandido, como se nos dissesse que "dos males o menor". Seria a utilização do termo "direitos humanos" justamente para negá-lo. É a primeira e importante reflexão que venho trazer: desconfiar da polícia ou dos policiais que se comparam aos criminosos, que aconselham "fazer um dossiê sobre a violência da polícia, mas, também, a fazer um dossiê sobre a violência dos bandidos", que dizem que "a polícia tem o direito de matar".

Considero a questão "como combater a violência respeitando os direitos humanos?" como uma questão falsa, já que é o próprio desrespeito aos direitos humanos que gera a violência. Em primeiro lugar, cabe a crítica ao termo "violência", principalmente à expressão "violência urbana", que o sociólogo francês Loïc Wacquant classifica como "*puro artefato burocrático* desprovido de coerência estatística e de consistência sociológica", como "instrumento de reconversão e legitimação do trabalho de vigilância policial". De fato, essa palavra "violência" mistura tudo e qualquer coisa, e quem participa de debates, como esse, sabe muito bem disso. Por violência pode-se entender qualquer tipo de crime — o tráfico, por exemplo, ou apenas os crimes que utilizam a força física ou ameaça de força física — caso em que o tráfico não seria um crime violento. Mesmo dentre os crimes que utilizam a força física, pode-se fazer uma distinção entre os dolosos e os culposos, caso em que, por exemplo, um atropelamento pode ou não ser considerado violência. E ainda existe a violência doméstica, violências fora do âmbito criminal, a chamada violência estrutural, com ou sem uso de força física, de cima para baixo ou de baixo para cima, individual ou coletiva. A violência das revoltas

populares como as de Los Angeles, como a dos ônibus queimados no Rio de Janeiro, como a das manifestações contra o "pacote" de Domingo Cavallo na Argentina. A violência dos bancos, a violência da miséria, a violência dos juros, a violência do mercado e, mais recentemente, a violência do "apagão"...

Vivemos numa espécie de "assombração" de Foucault às avessas: "a violência que está em todo lugar e em lugar nenhum, tão imperceptível e insistente quanto um fantasma engenhoso". E não digo isso para ser cômico, mas para denunciar a existência de um véu de ignorância colocado sobre nós, a fim de que este tipo de debate, longe de analisar um fenômeno, seja parte integrante do mesmo, contribuindo para a construção política do mesmo fenômeno se pretende analisar, ao ajudar a legitimar políticas criminais repressivas, fazendo-nos esquecer da repressão praticada pelo Estado.

O debate acadêmico, principalmente, tem a obrigação de romper com a definição oficial do "problema da violência", de analisar sua pré-construção política, administrativa, jornalística, e não se resignar a dissertar sobre as causas presumidas e os remédios possíveis, nos mesmos termos determinados pela mídia ou pelos órgãos políticos. É certo que cada estudo sociológico, que leva o termo "violência" no título, define seu alcance e significado logo nas primeiras linhas. Entretanto, esse termo não pode ser indistintamente utilizado, de um estudo para o outro, sem a tentativa de uma definição mais uniforme. Caso contrário, servirá apenas para que seus autores gozem de certa notoriedade midiática. E os jornais não hesitarão em publicar esses estudos com manchetes, dizendo que a violência aumentou tantos por cento, para, quem sabe, no dia seguinte, dizerem que diminuiu tantos por cento. E ficamos nós, cidadãos, sem saber o que realmente aconteceu.

Não quero ser deselegante definindo palavras que devem ou não ser utilizadas. Mas se queremos usar o termo "violência", devemos, pelo menos escolher métodos coletivamente acordados e reconhecidos para medir e

quantificar, pelo menos para que trabalhemos todos com os mesmos números. A violência é ou não conseqüência do desemprego? Bem, se entendermos violência e criminalidade como sinônimos, podemos afirmar que não há relação direta ou determinante entre os dois fenômenos. Se entendermos o termo violência de outra maneira, então não é possível imaginar qual seja sua relação com o desemprego. A chamada violência doméstica é um problema milenar e envolve homens e mulheres empregados e desempregados. Os crimes de furto podem até diminuir em períodos de desemprego, já que o trabalhador desempregado tende a ficar em casa, inibindo o ataque de ladrões. As atividades da economia informal – e o tráfico de drogas é uma delas – certamente aumentam, principalmente em épocas onde o desemprego, em vez de uma etapa na vida do trabalhador, parece ter caráter de permanência.

É bom lembrar que interessa a muita gente que esse debate continue desencontrado, ou seja, que continue a fazer parte do problema, em vez de querer resolvê-lo. Discutindo mais a violência do que a criminalidade, afastamo-nos do debate sobre o que é crime e quais crimes deverão ser prioritariamente combatidos. Deixamos de discutir, por exemplo, a descriminalização do uso de drogas: uma discussão que - por mais polêmica que seja - mais cedo ou mais tarde terá de entrar na agenda política. Deixamos, também, de discutir o tamanho da pena que cada crime "merece", esquecendo-nos, portanto, do fato que o crime de abuso de autoridade, cuja pena é de, no máximo, seis meses, é um grande gerador de impunidade, pois quase sempre os processos terminam depois de extinta a pretensão punitiva. Por outro lado, quando preferimos o tema do combate à violência em vez do tema da segurança pública, às vezes deixamos de perguntar por quê ainda existe o mesmo aparelho de segurança pública da ditadura militar, com os mesmos procedimentos e rotinas, a mesma estrutura de responsabilização interna e externa. Por que ainda existe a Justiça militar, a figura do indiciamento em inquérito policial, a tortura como meio de investigação, para não falar

no sistema penitenciário, ou melhor, no sistema carcerário? Falar em violência em vez de segurança pública pode nos fazer esquecer de que essas "violências" estruturais dos aparelhos de segurança pública são causadoras das "violências" físicas que nós, cidadãos brasileiros, vemos aumentar a cada dia. A arma que mata tem, nas polícias, uma importante distribuidora no mercado ilegal. O sistema carcerário é uma máquina de produzir o ódio e a corrupção, portanto, a reincidência. A falta de uma rotina comum às polícias militar e civil e o próprio caráter militar do policiamento ostensivo são fatores estimuladores da violência. A política de segurança — que não enfrenta esses problemas é uma política morta. É pura maquiagem ou mero paliativo. A questão "como combater a violência repeitando os direitos humanos?" não tem cabimento: é o próprio desrespeito aos direitos humanos que gera a violência. Serve mais para adiar o debate verdadeiro, para que o eleitor esqueça a conexão entre a a questão carcerária e a violência, ou entre o abuso policial e a violência, aguardando mais carros, presídios, armas, ou programas paliativos, que são importantes, mas atacam a conseqüência e não a causa. O respeito e a promoção aos direitos humanos não podem ser considerados um empecilho no combate à criminalidade. Pelo contrário, representam o principal instrumento desse combate. Penso que devemos parar de procurar pretexos e começar a discutir seriamente a parcela de culpa histórica dos aparelhos de segurança pública e seu compromisso democrático com o futuro.

Essa minha crítica à maneira como se utiliza o termo "violência" não tem a intenção de ser catastrófica ou determinista. O debate sobre segurança pública vem acontecendo na sociedade brasileira, assim como acontece com relação à criminalização das drogas e outros tantos assuntos que precisamos discutir. Mas há de se reconhecer que existe uma reação: que esse debate ameaça inúmeros pequenos e grandes poderes, e que esses poderes julgam necessário forjar uma reação político-ideológica para que a "saída" para a violência seja a da repressão e da vigilância,

em vez da saída dos direitos humanos. Essa reação supervaloriza a responsabilidade individual do criminoso, seja, no campo do crime comum, utilizando termos como "bandido", "vagabundo", etc, seja, no campo do crime policial, defendendo jargões do tipo "as polícias são instituições como outras quaisquer; as falhas serão punidas". Ora, sabemos que a violência policial é um problema cultural e, principalmente, estrutural. Não será eliminada com cursos, nem com a simples punição de policiais infratores — o que, diga-se de passagem, raramente acontece. Mais ainda: a violência policial faz parte do ciclo da violência e não há como montarmos uma agenda de combate sem propor mudanças radicais nos órgãos de segurança.

Em princípio, não existe contradição entre direitos humanos e segurança pública. Porém, no momento em que determinado Estado gasta mais com a polícia e com o sistema penal do que com escolas e hospitais – que são direitos humanos sociais, temos, então, uma grande incoerência, principalmente quando essas polícias e esses sistemas são organizados de maneira tão irracional, como acontece no Brasil. Isso é um ponto importante para todos nós, administradores públicos e comunidade política. Em que vale a pena investir? A experiência norte-americana já nos demonstrou o perigo de uma política penal que só consegue reduzir a incidência de determinados crimes com o encarceramento em massa de grupos populacionais pobres e discriminados. Isto sem mencionar o custo astronômico e exponencial dessa política para o contribuinte, e ainda o perigo de que a inflação carcerária seja um caminho sem volta, um sistema que se retroalimente, e que sequer aumenta a sensação de segurança dos cidadãos. Políticas voltadas para o respeito aos direitos humanos reduzem a criminalidade com maior eficiência, sem reduzir a humanidade, e a um custo muito menor para o contribuinte.

Feita a reflexão sobre a linguagem utilizada e a maneira como essa interfere no debate político, quero entrar no tema propriamente dito, e aqui me refiro à falar da violência como criminalidade, independente do uso de força

física, medida em termos de crimes por cem mil habitantes. Antes, no entanto, quero abrir um pequeno parêntese: e aliado ao fenômeno da criminalidade, mas diferente deste, existe o das revoltas coletivas. Nos países centrais, esse fenômeno da violência coletiva é bastante visível, como as revoltas da Los Angeles negra, das *banlieues* francesas e das *inner cities* britânicas. Essas rebiliões não chegaram ainda ao Brasil, pelo menos não de maneira sistemática, mas lembremo-nos, novamente, das ocorrências com ônibus queimados no Rio de Janeiro, simploriamente explicadas pelas autoridades locais como "armação dos traficantes", desprezando-se o fato de que a polícia inspira medo e revolta naquelas comunidades. Essa discussão não cabe no limitado espaço de tempo desta intervenção. Limito-me, apenas, a registrar que há ligação entre essas manifestações e o fenômeno da criminalidade, e que também nós, aqui no Brasil, devemos estar atentos a essa relação.

Fechado o parêntese, quero dizer que considero verdadeiro o fato de que a criminalidade vem aumentando nas capitais brasileiras — como, de resto, nas áreas urbanas do mundo — particularmente aquela referente aos crimes contra o patrimônio e aos relacionados ao tráfico de drogas. Pode não haver relação direta entre desemprego e criminalidade. No entanto, o fenômeno da violência é mundial – e o crescimento também extremamente concentrado nesses últimos vinte anos - para que nos esqueçamos um outro fato, também comum em todo o mundo, que é a nova configuração da natureza das relações de trabalho. É inegável que essas transformações pesam fenômeno da violência, a não ser que tenha surgido um novo "vírus" da criminalidade, e então poderíamos explicar esse crescimento através da responsabilidade individual de cada criminoso…

Os fatores econômicos influem não apenas através do desemprego, mas também através da erosão do contrato social fordista-keynesiano, através dessa bela e perversa palavra "flexibilização", que, praticamente, impossibilita, ao trabalhador pouco qualificado ou desqualificado, um

planejamento duradouro de sua vida, e, finalmente, através da própria natureza do desemprego, que, pouco a pouco, deixa de ser uma curta etapa na existência do trabalhador para transformar-se em um estado permanente. O trabalhador desqualificado cai no desemprego não para procurar outro emprego, mas para engrossar a reserva de trabalho desqualificado, de onde ele dificilmente sairá.

Mas houve, também, nesses vinte anos, outras mudanças, principalmente em estruturas simbólicas, como o conceito de classe e de comunidade, como a reorganização das áreas estigmatizadas (favelas, guetos, etc.), a mobilidade social possível, as relações internas de poder, os níveis de alienação territorial. Finalmente, é óbvio que essas mudanças provocaram e provocam impactos diferenciados nas matrizes de classe, estado e hierarquia social de cada lugar.

Aqui volto a Loïc Wacquant, para lançar algumas perguntas de ordem sociológica: de que maneira, exatamente, vem mudando a natureza da relação salário-trabalho, quais são seus efeitos sobre as estratégias de vida e para quem? O estigma territorial - no caso, por exemplo, das favelas brasileiras - é uma modalidade sutil de discriminação racial disfarçada, ou pode-se sustentar que ele exerce efeitos reais independentemente de (e somado a) distinções etnonacionais ou etnorraciais? Que linguagens os novos proletariados e subproletariados da cidade emprestam ou forjam para entender sua situação e (re)articular uma identidade coletiva: uma linguagem que os religue à classe trabalhadora da qual eles escaparam, que os coloque em luta contra o Estado, os ponha uns contra os outros? E como as estruturas, as políticas e as ideologias de Estado agem sobre a transformação social, espacial e simbólica das quais resultam os bairros de exclusão?

São exemplos de perguntas cujas respostas auxiliarão muito mais no combate à criminalidade do que o investimento cego no aparelho de segurança pública. Perguntas às quais muita gente responsável, no Brasil, já começa a responder. O problema é que as respostas —

felizmente para muitos, infelizmente para outros tantos — comumente implicam mexer em nossas estruturas de classe de Estado, de sociedade. Para isso, é preciso ter a coragem e o compromisso histórico com a mudança social.

Quero terminar minhas reflexões procurando manter-me fiel ao título deste seminário e dando alguns exemplos de "saídas" para a violência". Particularmente, prefiro o termo alternativas. Já propus algumas no campo específico da segurança pública, mas insisto em repeti-las: desmilitarização das polícias ostensivas, com a conseqüente redução no número de níveis hierárquicos; fim do inquérito policial militar, investimento em presídios de pequeno porte e, de preferência controlados pela comunidade — como ocorre em Itaúna; proibição da compra de armas particulares por agentes do Estado, com o conseqüente investimento em armas corporativas em número suficiente; descriminalização do uso de drogas; políticas afirmativas de genêro e raça nas instituições de segurança pública; intervenção planejada, interativa e participativa nos territórios estigmatizados, sempre de maneira a atacar o estigma e não a perpetuá-lo, buscando a garantia do igual acesso a bens públicos em todas as áreas urbanas.

Para concluir, quero propor uma alternativa através dos direitos sociais e econômicos. Na chamada "era de ouro" do capitalismo, quando esse modo de produção pareceu-nos minimamente bem organizado, a relação trabalho-salário — mais especificamente, a meta do pleno emprego, colocada de forma real nas agendas dos países centrais e de alguns países periféricos — parecia oferecer solução para a marginalidade urbana. Essa relação possuía grande capacidade integradora, independentemente da distribuição de renda de cada país, já que permitia ao trabalhador uma segurança e um planejamento mínimo. Uso a palavra segurança no sentido da palavra alemã *Sicherheit* - que quer dizer, ao mesmo tempo segurança, certeza e garantia. Pois bem, os elementos de segurança, ou *Sicherheit*, do contrato social fordista-keynesiano - a segurança no mercado de trabalho (a busca do pleno emprego), a garantia de uma renda (provisões

sociais, benefícios, etc.) e a segurança no emprego - têm desaparecido ou vêm sendo ferozmente atacadas. Para aqueles que vivem na periferia do mercado formal, esse é um fator de desagregação e de precariedade.

Se os efeitos desse ataque à *Sicherheit* são fortemente sentidos nos países centrais, penso que no Brasil, onde o contrato keynesiano sequer chegou a ser aplicado, há um elemento a mais de frustração das não-elites, e as possibilidades de integração e/ou inclusão parecem ainda mais remotas. Afigura-se difícil reverter essa realidade, pelo menos no plano do Estado nacional. Os ocasionais aumentos no nível de emprego são situações de curto prazo, sujeitas a imprevisíveis flutuações, e esses aumentos dificilmente beneficiam os verdadeiros excluídos, aqueles que sempre estiveram, ou estão há muito tempo, fora do mercado de trabalho. Para absorvê-los, no sistema capitalista em que vivemos, só mesmo com aqueles famosos "milagres" econômicos, o que é difícil de se imaginar numa época em que a capacidade de intervenção do Estado no mercado de trabalho é muito limitada. No campo do combate à violência, esse fato nos faz repensar a política social calcada no investimento no mercado de trabalho. É preciso ir além do paradigma do mercado ao pensar as políticas públicas. Já que o pleno emprego é hoje uma utopia, no plano da política isolada de cada Estado-nação, então é preciso ir além do emprego. Caso o mercado de trabalho não possa gerar segurança via renda — tal como se presumia na criação do consenso social pós-guerra — então, para permitir que o mercado de trabalho opere com eficiência, a política social deve desvincular a segurança pela renda do mercado de trabalho. Referimo-nos aos programas de renda mínima, aos programas bolsa-escola, e a todos os programas sociais que, sem serem paliativos, beneficiam o cidadão sem exigir desse uma posição no mercado de trabalho. Essa é uma proposta que exige a revisão de conceitos. Exige, também, um compromisso de longo prazo, além de um caráter verdadeiramente universal. Se antes os direitos humanos - pelo menos aqueles direitos sociais mais diretamente

relacionados à segurança em termos do risco de vida - estiveram aprisionados ao mercado de trabalho, então propomos a libertação da cidadania, sua institucionalização, independentemente do mercado.

Antes de ser mal compreendido, quero frisar que o direito ao trabalho é um direito humano, e, portanto, obviamente não estou propondo o fim do incentivo ao emprego. Estou apenas dizendo que: primeiro: o capitalismo gera desigualdade; segundo: a função do Estado é influir sobre essa desigualdade, redistribuindo renda; terceiro: no atual modelo de capitalismo, a redistribuição de renda, através da simples geração de empregos, é insuficiente e ineficiente; quarto: essa distorção influi - embora de maneiras diferentes de local para local - nos níveis de criminalidade, revolta social, etc; quinto: é preciso formular uma política que vá além da geração de empregos e do crescimento econômico, sob pena de vermos essa criminalidade aumentar ainda mais; e sexto: políticas como os programas de renda mínima – aliadas a profundas reformas estruturais nos aparelhos de segurança e justiça — são alternativas possíveis e palpáveis para o combate à violência.

Tratei, em minha exposição, de temas os mais diversos e que devem ser debatidos. Fundamentalmente, reafirmo minha convicção inabalável e inadiável nos direitos humanos: eles são nosso fim e nosso meio no combate à violência e na formação de uma cidadania.

ASPECTOS INSTITUCIONAIS DA UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS NO BRASIL*, **

Introdução

Este trabalho aborda a unificação das polícias estaduais brasileiras, militares e civis. Meu enfoque não está na conveniência da unificação para o controle da criminalidade. A literatura sobre as polícias é controversa quando se trata de afirmar uma relação entre crime e prática policial (Bayley, 1994). As organizações policiais atuam em ambientes altamente institucionalizados, nos quais, mais que a *eficiência*, conta o fator *legitimidade*. Minha pergunta não é se a eventual unificação reduzirá os índices de criminalidade, mas se aumentará a legitimidade das polícias aos olhos de quem deve legitimá-las.

A existência de, no mínimo, duas polícias atuando no mesmo espaço geográfico (o âmbito das províncias e, mais tarde, dos estados federados) tem sido o nosso padrão histórico desde o Império (1822-1889)[1]. Partindo dessa

* Publicado originalmente em Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 47, nº 2, 2004, pp. 271 a 296. Agradecemos aos editores de DADOS a autorização para reprodução do artigo nesta coletânea.
** O autor agradece imensamente aos professores Arthur Costa, Rebecca Abers, Marco Cepik e Leonardo Barbosa, bem como aos pareceristas de Dados, pelos comentários a versões anteriores deste artigo.

[1] A divisão remonta à vinda da Corte portuguesa. D. João criou, em 10 de maio de 1808, a Intendência Geral de Polícia da Corte, considerada o embrião da polícia civil fluminense. Um ano mais tarde, estabeleceu-se a Guarda Real de Polícia da Corte, para o patrulhamento da capital (Santos, 1985:17). Como as polícias estão ligadas ao processo de formação do Estado (Bayley, 1975), preferi tomar o Império como referência.

constatação, por que as recentes e reiteradas tentativas, por parte de políticos e da sociedade civil, de unificar as atuais Polícias Militares e Civis?[2] A resposta está relacionada à extensão da cidadania no Brasil (Carvalho, 2002), que acarretou (a) a ampliação qualitativa e quantitativa das fontes de legitimidade das polícias e (b) a transformação de seu papel no controle social. De um lado, a progressiva suplantação das estruturas clientelistas e a construção da democracia tornam as polícias responsabilizáveis perante um universo político mais extenso; de outro, as polícias abandonam antigas funções de controle social e concentram-se no controle da criminalidade comum, atividade para a qual a estrutura de duas polícias é vista como inadequada (DALLARI, 1993; SILVA FILHO, 2001; BICUDO, 2000).

Entretanto, como a idéia de unificação funciona como mito institucional (vide próxima seção), terá de competir com outros mitos do ambiente institucional (MEYER e ROWAN, 1991). De maneira alguma há consenso sobre a unificação entre os atores envolvidos na construção da legitimidade das polícias. Meu objetivo é apontar aspectos pertinentes a essa disputa. Para tanto, utilizarei a idéia de *campo institucional* (LIN, 2001). A principal conclusão será a de que, no Brasil, não se completou a institucionalização de um campo policial. As polícias responderam a demandas vindas de outros campos, notadamente o da Justiça (Polícia Civil) e o da Defesa (Polícia Militar). Dessa perspectiva, a proposta de unificação pode ser encarada como uma tentativa de transformar a natureza das demandas sobre as organizações policiais.

As referências empíricas deste artigo foram buscadas na literatura em geral sobre as polícias brasileiras, especialmente sobre as organizações de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. As experiências regionais são

[2] A unificação foi proposta, por exemplo, pelo deputado federal Hélio Bicudo (PEC 46/91), pela deputada federal Zulaiê Cobra (PEC 613/98), pela Comissão Mista Especial de Segurança Pública do Congresso Nacional (2002) e pelo Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia (2000).

diversas, o que gera elementos de identidade e tradição bastante distintos. Minhas conclusões, portanto, têm validade restrita ao âmbito das corporações policiais desses estados. Por outro lado, as organizações policiais brasileiras sempre tiveram características comuns, em termos de regulação legal e de seus papéis no controle social. Não pretendo detalhar diferenças e semelhanças, mas propor uma abordagem da questão que ultrapasse o debate sobre a eficiência no controle do crime.

A polícia como organização institucional

A teoria das organizações tem distinguido entre *ambientes técnicos* – nos quais as organizações são recompensadas pela sua eficiência na realização de uma atividade – e *ambientes institucionais* – em que a premiação se dá pela adequação de suas práticas a regras e crenças vistas como apropriadas e legítimas (MARCH e OLSEN, 1984:21-26; SCOTT e MEYER, 1991)[3]. Uma organização pode operar em um ambiente mais ou menos técnico, mais ou menos institucional. Há organizações altamente instituciona-lizadas – como escolas, escritórios de advocacia, igrejas – que têm maior preocupação com sua legitimidade que propriamente com a eficiência[4]. As polícias integram este grupo (CRANK e LANGWORTHY, 1992), uma vez que operam em ambientes que exercem grande pressão

[3] "[...] ambientes técnicos são aqueles em que um produto ou serviço é trocado num mercado que remunera as organizações pelo controle eficiente e efetivo de seus sistemas de produção. [...] ambientes institucionais são [...] aqueles caracterizados pela elaboração de regras e requisitos aos quais as organizações individuais devem conformar-se para receber apoio e legitimidade. [...] As organizações são recompensadas por conformar-se a regras e crenças, qualquer que seja a fonte destas" (SCOTT e MEYER, 1991:123, ênfases no original).

[4] Firmas manufatureiras são exemplos de organizações em que predomina o ambiente técnico, enquanto bancos e hospitais sofrem pressões técnicas e institucionais.

institucional e menor pressão técnica. Nas palavras de Meyer e Rowan, essas organizações

> *"[...] são impelidas a incorporar as práticas e procedimentos definidos por conceitos – racionalizados, prevalecentes e institucionalizados na sociedade – do que deve ser o trabalho organizacional. As organizações que agem assim aumentam suas perspectivas de sobrevivência, independentemente da eficácia imediata das práticas e procedimentos adquiridos. Produtos, serviços, técnicas, políticas e programas instituciona-lizados funcionam como poderosos mitos, e muitas organizações os adotam cerimonialmente. [...] Para manter a conformidade cerimonial, as organizações que refletem regras institucionais tendem a isolar [buffer] suas estruturas formais das incertezas das atividades técnicas" (1991:41)*[5].

O principal instrumento de proteção das organizações altamente institucionalizadas são os *mitos institucionais*. Os mitos são entendimentos sociais da realidade: prescrições racionalizadas e impessoais – cuja aceitação está além da discricionariedade de atores individuais – que emprestam natureza técnica a objetivos sociais, especificando de forma normativa os meios para atingir propósitos técnicos.

Três processos explicam o surgimento dos mitos (*idem*:47-49). Primeiro, a elaboração de redes de relações entre as variadas organizações do ambiente institucional. As transações e trocas entre elas definem estruturas, procedimentos e políticas. Na medida em que essas conexões perduram, as estruturas podem atingir *status* mítico (CRANK e LANGWORTHY, 1992:350). Por exemplo, universidades criam títulos cujo valor institucional é reconhecido pelo mercado de trabalho. Um exemplo para o caso das polícias é o atendimento a chamadas telefônicas. Mesmo que os estudos demonstrem

[5] As traduções das citações em inglês são minhas.

que essa técnica tem pouco impacto sobre as taxas de criminalidade (BAYLEY, 1994:3), pessoas e organizações associam o pronto atendimento à eficiência policial.

Um segundo processo consiste na regulação legal do ambiente institucional. A criação de mandatos legais, a regulação de práticas por intermédio de leis ou regulamentos administrativos, o estabelecimento de requisitos para a prática de profissões (MEYER e ROWAN, 1991:48). Quanto maior a ordem legal-racional, maior a extensão em que regras e procedimentos racionalizados se transformam em exigências institucionais. No caso dos policiais, cuja profissão é intensamente regulada, surgem mitos relacionados à formação profissional, tais como a noção de que a aplicação da lei penal é uma resposta adequada a problemas de ordem pública (SILVA, 2001:73).

Finalmente, o terceiro processo é a própria reação das organizações, por meio de suas lideranças, ao ambiente institucional. As organizações não são passivas; ao contrário, lideranças, associações profissionais estão ativamente engajadas na construção e elaboração dos mitos institucionais. Aqui podemos citar a intervenção de lideranças policiais para justificar socialmente a violência como instrumento de combate ao crime (PAIXÃO, 1985).

A idéia de campo institucional

O que chamamos de *ambiente institucional* pode ser concebido em termos de uma relação entre organizações, mitos e atores relevantes denominada *campo institucional* (LIN, 2001; POWELL e DIMAGGIO, 1991). O campo institucional é definido por um processo de *isomorfismo* entre determinadas organizações, que compartilham mitos e fontes de legitimidade, e que tenderão a adotar as mesmas "regras do jogo" devido à intensa troca de recursos (técnicos e institucionais) que estabelecem entre si[6].

[6] "Pode-se dizer que determinadas organizações integram um campo institucional quando respeitam e reconhecem um conjunto específico

Importante para o processo de troca entre organizações é o que LIN (2001:191) denomina *organizações institucionalizantes*, que são credenciadas, dentro de um campo, a socializar seus membros. Exemplo típico são as universidades, as quais, além de ensinarem a capacidade técnica a seus estudantes, proporcionam a socialização necessária ao aprendizado dos parâmetros institucionais. As redes sociais – compostas de pessoas e grupos que compartilham valores e normas – também são um importante fator de geração e troca de recursos. Atores que estão fora do campo, ou que se encontram em posição periférica, podem unir esforços para adentrá-lo, incorporando mitos alternativos e/ou criando novas organizações institucionalizantes.

POWELL e DIMAGGIO (1991) identificaram três mecanismos de isomorfismo, aos quais chamaram *forças isomórficas*[7]: a força mimética, que consiste na imitação organizacional, ou seja, na adoção – intencional ou não – de uma organização preexistente como modelo para a criação de uma nova; a força coercitiva, que é o exercício direto – formal ou informal – de controle de uma organização sobre outra; e a força normativa, que é aquela do padrão profissional – membros de diferentes organizações, oriundos da mesma "profissão", tendem a reivindicar os mesmos direitos e rotinas.

Pode-se falar na institucionalização de um campo quando determinados atores, pertencentes a determinadas organizações e relacionados às mesmas organizações

---

de instituições. Ao ajustarem suas estruturas internas e padrões de comportamento, as organizações reduzem os custos de transação na interação com outras organizações ditadas pelas mesmas instituições" (Lin, 2001:188).

[7] Os autores usam a expressão campo organizacional, em vez de campo institucional. Os dois termos não são contraditórios, mas complementares. Lin (2001) e Powell e Dimaggio (1991) falam de um mesmo processo de isomorfismo, visto por dois diferentes ângulos. Enquanto o isomorfismo institucional enfatiza o viés normativo – a idéia de regras –, o isomorfismo organizacional remete à idéia de atividade ou função.

institucionalizantes, adotam soluções organizacionais consideradas legítimas e apropriadas. As organizações passam a sofrer pressões normativas, coercitivas e miméticas, no sentido de se parecerem umas com as outras.

Certamente, a institucionalização é um processo histórico. Existem importantes variações na forma de legitimidade assumida por cada organização. Organizações diferentes nunca terão o mesmo fluxo de recursos. O fato de sofrerem pressões de um campo não as condena a respostas isomórficas (POWELL, 1991). Apesar dessa complexidade, os processos de isomorfismo são empiricamente verificáveis. A própria existência dos diferentes "setores" atesta que determinadas organizações possuem a consciência de estarem envolvidas em um empreendimento comum (POWELL e DIMAGGIO, 1991:65). Ambientes complexos criam heterogeneidades e permitem às organizações responderem às demandas estrategicamente.

> *"Constrangimentos abrem algumas possibilidades ao mesmo tempo que restringem ou negam outras [...]. A institucionalização é sempre uma questão de grau, em parte porque é um processo histórico. [...] Se reconhecermos que os ambientes institucionais são complexos e pudermos identificar as fontes de demandas conflitantes, então poderemos explicar as circunstâncias em que a instituciona-lização é contestada ou incompleta" (POWELL, 1991:195).*

Argumento neste artigo que, no Brasil, a institucionalização do campo policial não se completou. Em termos de mitos, atores relevantes e organizações institucionalizantes, as polícias tiveram de responder a demandas vindas de outros campos, notadamente o da Justiça e o da Defesa, localizadas na periferia destes, e não no centro de um campo institucional policial. A proposta de unificação pode ser encarada como uma tentativa de transformar a natureza das demandas institucionais sobre as polícias, vale dizer, de alterar seus mitos, atores

relevantes e organizações institucionalizantes, na formação de um campo propriamente policial.

O campo institucional policial

O estudo comparado da organização policial revela que as polícias modernas realizam três atividades básicas (BAYLEY, 1975): (a) a investigação criminal; (b) o uso da força paramilitar, nos casos considerados necessários (distúrbios civis, repressão a movimentos sociais etc.) contra membros da própria comunidade política; e (c) o patrulhamento uniformizado dos espaços públicos, com a prerrogativa de uso da força.

Um possível *campo institucional* policial contém as organizações que desempenham ao menos uma dessas tarefas. Monjardet (2003) relacionou essas três maneiras de utilizar a força a três tipos ideais de Polícia: a polícia de ordem, a polícia criminal e a polícia urbana. A instituição policial é uma combinação dessas três funções: "O cliente da polícia de ordem é o Estado, o da polícia criminal é o criminoso incontestável, e o da polícia urbana é o cidadão comum, o homem sem qualidades" (*idem*:284). A rigor, apenas a terceira atividade é marcadamente "moderna"; as outras duas, em épocas passadas, foram realizadas por organizações que se misturavam à justiça criminal e aos exércitos. Sua substituição pelas polícias, nos Estados europeus ocidentais, ocupou um período de duzentos anos, entre os séculos XVII e XIX (BAYLEY, 1975). Conquanto essas transformações tenham diversos motivos econômicos, sociais e políticos, cabe chamar a atenção para dois mitos institucionais surgidos nesse período, relacionados à evolução do Estado de direito: (1) a noção de que o "exército" a aplicar a força contra os próprios cidadãos de um Estado deve ser diferente daquele a ser empenhado contra não-cidadãos; e (2) a idéia de que a Justiça deve ser imparcial e não deve investigar os crimes que vai punir.

Muitos autores têm relacionado o surgimento das polícias modernas à sua utilização no controle de atividades

de massa e das "classes perigosas" (SANTOS, 1997; SILVER, 1967). Os exércitos haviam funcionado como mecanismos de emergência, alternando entre a não-intervenção e os mais drásticos procedimentos (SILVER, 1967:12). Uma organização policial uniformizada, por sua vez, teria a capacidade de penetrar na sociedade, garantindo a presença permanente da autoridade estatal. Modelando-se nas Forças Armadas, a nova organização aproveitaria as soluções militarizadas na repressão a distúrbios coletivos. Ao mesmo tempo, seu caráter permanente possibilitava uma nova estratégia: o patrulhamento em pequenos grupos, a fim de prevenir a violência e identificar supostos criminosos.

Mas para que essas novas táticas tivessem sucesso, a polícia não poderia se fiar apenas em sua capacidade de coerção. Sem algum assentimento de seu público, que implicasse o desarmamento consentido deste, os custos da nova organização em muito ultrapassariam sua efetividade. A nova agência teria de buscar o reconhecimento como mecanismo legítimo de controle social. A construção de consenso interno e o desenvolvimento da polícia como instrumento de coerção são processos que caminham lado a lado. As Forças Armadas, ao contrário, não precisam da aceitação de seus destinatários (o inimigo). Ambas estão permanentemente organizadas para usar a força. A polícia, entretanto, tem que usar a força limitada, necessária, ou até agir sem usá-la, mesmo que isto signifique gastar mais tempo e recursos. Obviamente, a polícia pode ser empregada como exército, e o exército como polícia, como no caso das forças de paz das Nações Unidas. Mas por ser ideal é que a definição nos interessa: o controle da força, em uma democracia, serve como mito diferenciador entre Polícia e Forças Armadas (COSTA e MEDEIROS, 2003).

Com relação à investigação criminal, a formação das polícias modernas coincide com o fortalecimento das liberdades individuais: o direito à ampla defesa, ao processo contraditório, entre outras, que passam a transformar a maneira como a Justiça está autorizada a atuar na punição de criminosos. Aqui, cabe ressaltar o caráter discricionário e circunstancial do uso da força pela polícia (BITTNER, 2003).

No "governo das leis", e não "dos homens", a discricionariedade policial realiza a mediação entre um mundo do *dever ser* (da lei) e um mundo do *ser* (dos homens).

A Justiça, quando toma conhecimento da prática de um crime, pode condenar ou absolver o réu, mas não pode deixar de processá-lo. Como seria impossível abrir um processo para cada crime que acontece de fato, a Justiça age apenas mediante provocação, delegando a tarefa de escolher quem será processado a outras agências, principalmente à polícia. Na prática, é a polícia quem decide colocar o processo penal em funcionamento. A discricionariedade policial serve para isolar a Justiça da investigação criminal, para que os tribunais possam ser "imparciais". Se o Estado de direito estiver consolidado, espera-se que os abusos cometidos pela Polícia sejam corrigidos pela própria Justiça.

Em resumo, o campo institucional policial é formado pelas organizações que exercem a "polícia de ordem", a "polícia criminal" e a "polícia urbana". As duas primeiras foram anteriormente exercidas por organizações que se misturavam à Justiça e aos exércitos. A última é marcadamente moderna e depende da inserção consensual das polícias no controle social. O desenvolvimento da democracia e a combinação dessas três funções nas mesmas organizações policiais provocaram a necessidade de consenso também com relação às polícias "de ordem" e "criminal".

Cabe atentar para o número de organizações em um dado campo policial. Na Alemanha, até 1975, cada unidade federada organizava sua(s) polícia(s), além de existirem organizações federais (BAYLEY, 1975:333-340). Na França e Itália, são duas as organizações nacionais, além de forças paramilitares especiais e forças das comunas ou cidades. Na Inglaterra, o número de polícias caiu de 125, em 1960, para 43, em 1974, mantendo-se esta quantidade até 1988 (MCKENZIE e GALLAGHER, 1989:7-8). Nos Estados Unidos, em 1980, havia 19.691 forças registradas no Departamento de Justiça (*idem*).

No Brasil, há duas polícias por estado, três polícias da União, mais uma série de Guardas Municipais. Portanto, não somos exceção em termos numéricos. Entretanto, há uma peculiaridade. Conquanto nos países citados haja unidades paramilitares especiais, em regra cada organização realiza as três tarefas policiais. Sua diferenciação ocorre pelo critério geográfico e não funcional. A especialização se dá no interior das organizações, vale dizer, de maneira *intra-organizacional* – por exemplo, nos Estados Unidos há *officers* patrulhando as ruas e *detectives* investigando crimes, mas ambos pertencem à mesma organização. No Brasil, a especialização é *extra-organizacional*: no mesmo espaço geográfico, uma polícia se ocupa da investigação e a outra executa as tarefas paramilitar e de patrulhamento.

A especialização extra-organizacional gera conseqüências para o campo institucional. Dificulta a troca de pessoal entre as organizações, visto que os policiais têm "profissões" diferentes (força normativa). A estrutura militar não é vista como adequada às tarefas civis, e vice-versa (força mimética)[8]. Além disso, durante a maior parte de sua história, as polícias foram completamente separadas em termos de comando (força coercitiva). Apesar do contato diário entre as duas organizações policiais, há pouca troca de recursos técnicos e institucionais. As relações isomórficas são mais fortes entre as diversas Polícias Civis, entre as diversas Polícias Militares e – o mais grave em

[8] Muitos policiais civis prestam concurso para as carreiras do Ministério Público e da Justiça, mas raramente se interessam pela carreira policial militar. Nos estados de profissionalização tardia das polícias civis, era comum encontrar policiais militares "fazendo as vezes" de delegados (BRASIL e ABREU, 2002:328). Isso sempre foi visto pelos delegados "de carreira" como uma anomalia. Depois da Constituição de 1988, muitos promotores e juízes deixaram de aceitar inquéritos feitos por policiais militares. Por fim, nos estados de profissionalização tardia das polícias militares, até a década de 90, era comum a incorporação automática, sem concurso público ou curso de formação específico, de oficiais do Exército nos quadros das polícias militares.

termos do campo policial – entre Polícia Civil e Justiça, e entre Polícia Militar e Exército. Está incompleta a conquista democrática da separação institucional Polícia-Justiça e Polícia-Exército.

Na seção seguinte, traçarei uma análise histórica das organizações policiais brasileiras, procurando identificar as forças isomórficas que atuaram em sua estruturação.

Sentido da dupla estrutura policial brasileira

Os primeiros vinte anos do Império são marcados pela constante disputa por autoridade política entre uma elite política nacional e elites locais (CARVALHO, 1981; CINTRA, 1974:62). O equilíbrio se deu no plano das províncias: ali seriam organizadas as eleições, a tributação e as principais forças policiais e competências judiciais (FERREIRA, 1999:30). As decisões ficariam a cargo dos presidentes de província (poder central), com influência dos proprietários rurais (poderes locais), mas desde que organizados no plano provincial, o que foi possível por meio da formação das clientelas (GRAHAM, 1997).

Na estrutura clientelista, faz todo sentido a transferência de poderes oficiais a chefes políticos privados. O controle das Polícias Civis pelos "coronéis" locais serviria para a formação das clientelas. Entretanto, devido à situação de disputa entre centro e periferia, a capacidade de usar de força não poderia implicar a de insubordinação política. A força policial paramilitar subordinar-se-ia estritamente ao presidente de província, colocando-se sob os auspícios do poder central. Ao mesmo tempo, como se destinava ao combate militar propriamente dito (a repressão a rebeliões políticas), e não apenas ao controle de distúrbios civis, a polícia deveria parecer *um* exército[9].

[9] Não poderia ser o Exército devido à grande desconfiança que a elite civil imperial nutria com relação ao militares, tendo submetido o Exército ao que Coelho (1976:34-58) chamou de "política de erradicação".

Tanto a Guarda Nacional quanto as organizações que originaram as Polícias Militares – em São Paulo, o Corpo de Guarda Municipal, mais tarde Corpo Policial Permanente (FERNANDES, 1974:21) – serviram ao propósito do poder central de combater rebeliões locais, sendo o papel da Guarda minimizado a partir de 1850 (CASTRO, 1977). Note-se que não houve preocupação com o controle da força como *mito institucional*, visto serem aqueles homens preparados para o verdadeiro combate militar. Ocorreu uma "imitação" do Exército (*força mimética*), vale dizer, a polícia adotou soluções organizacionais militares. Muitos comandantes das Polícias Militares eram recrutados entre os oficiais do Exército[10].

A Justiça na Colônia havia sido responsabilidade primordial das Câmaras Municipais, eleitas pelos proprietários locais (PRADO JUNIOR, 2000). Após uma breve interrupção entre 1822 e 1831, os proprietários locais continuaram a eleger os *juízes de paz*, que tinham atribuições policiais (investigar, prender) e judiciais (formar culpa, escolher jurados). A partir de 1841, entretanto, uma reforma processual penal transfere grande parte dessas atribuições à nova figura dos *delegados de Polícia*. Ao contrário do juiz de paz, o delegado não era eleito por chefes locais, mas nomeado pelo poder central. Tal medida não visava, necessariamente, evitar que os senhores locais exercessem um controle social privado. Obrigava-os, entretanto, a compactuar com o poder central.

Apesar de se subordinarem a um membro do Poder Judiciário (o "chefe de Polícia"), não havia requisitos formais para a ocupação do cargo de delegado, cujos ocupantes poderiam ser recrutados entre homens abastados das localidades (FERNANDES, 1974:67; GRAHAM, 1997:87). A

[10] "O tom que dita o processo [de criação da Polícia Militar de São Paulo] é de um militarismo 'civilista', entendido como um militarismo perfeitamente controlado pela 'sociedade civil', ou seja, um militarismo apolítico – no sentido de não ser, ao contrário do que ocorreu com algumas alas do Exército, ameaçador, mas reforçador do status quo" (Fernandes, 1974:71).

mistura de poderes judiciais e policiais era fundamental porque permitia a formação das clientelas[11]. Aqui, além da força mimética, percebe-se uma pressão coercitiva exercida pelo Poder Judiciário: a atividade policial era regulada pelo processo penal. Obviamente, a investigação criminal não surge como resultado do mito da imparcialidade da Justiça.

O patrulhamento uniformizado foi a atividade policial que mais tempo demorou a institucionalizar-se no Brasil. Isto porque a base do controle social esteve a cargo das clientelas privadas. Patrulhas uniformizadas existiram nos reduzidos ambientes urbanos. No ambiente rural, conquanto fossem permitidas, serviam menos para o policiamento e mais para a fixação da força de trabalho ociosa (FERNANDES, 1974:97).

O patrulhamento cresceu no mesmo passo lento e, posteriormente, no mesmo passo largo da urbanização[12]. Seu controle oscilou entre as organizações militares e as civis, em uma disputa acirrada que reflete a dificuldade de institucionalização de um campo policial. Justamente a atividade policial mais singular foi historicamente a mais enfraquecida[13].

---

[11] "[O]s delegados não apenas acusavam, mas também reuniam provas, ouviam testemunhas e apresentavam ao juiz municipal um relatório escrito da investigação, sobre o qual baseava seu veredicto. Além de expedir mandados de prisão e estabelecer fianças, eles mesmos julgavam delitos menores, como a infração de normas municipais." (GRAHAM, 1997:88)

[12] O efetivo da Força Pública (Polícia Militar) de São Paulo cresceu de 12.218 homens, em 1951, para 31.000 homens, em 1963, e para 50.000, em 1970 (MORAES, 2001:73-75).

[13] A província de São Paulo criou, em 1875, a Guarda de Urbanos, sob o comando da Polícia Civil. De 1891 a 1892 ela passa ao comando da Polícia Militar, como uma especialização intra-organizacional. Depois, entre 1897 e 1901, volta ao controle da Polícia Civil, com o nome de Guardas Cívicos da Capital. Em 1901, é novamente incorporada à Força Pública, como uma especialização intra-organizacional. Em 1926, volta à Polícia Civil, sob o nome de Guarda Civil. Finalmente, em 1969, é fundida com a Força Pública na criação da Polícia Militar do Estado de São Paulo (Fernandes, 1974).

A República aprofundou o processo de identificação das polícias com o campo da Defesa, de um lado, e o campo da Justiça, de outro. Na política dos governadores – marcada pela disputa entre os partidos estaduais pelo domínio do poder central (CINTRA, 1974) –, as polícias atuavam como verdadeiros exércitos. A Força Pública de São Paulo passa a contar com uma artilharia aérea, estando empenhada em conflitos em São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Ceará, Bahia, Goiás e Mato Grosso (MORAES, 2001:77). Contrata a Missão Francesa para receber instrução militar em 1905, doze anos antes do próprio Exército Nacional. Em 1932 (Revolução Constitucionalista), entra em guerra contra o próprio Exército. Para vencê-la, Vargas precisou contar com a poderosa polícia de Minas Gerais (MARCO FILHO, 1999).

Certamente, aí notamos a força isomórfica *mimética*, ou seja, a imitação da estrutura do Exército. Com o processo de profissionalização – definição de carreiras, instrução pela Missão Francesa etc. – vemos a força isomórfica *normativa,* consagrada pela expressão "militares dos estados". A partir de 1934, na tentativa de controlar o poderio bélico das forças públicas, a nova Constituição declara-as "forças auxiliares e de reserva do Exército", impondo algum controle *coercitivo* por parte do próprio Exército Nacional.

A reforma processual penal de 1871 retirou dos delegados as atribuições judiciais, mas manteve a Polícia Civil ligada ao processo penal, por meio do mecanismo do inquérito policial, regulado pelo Código de Processo Penal, que estabelece mecanismos *coercitivos* do Judiciário em relação às polícias. Também houve um processo de profissionalização: cada vez mais se exige o diploma em direito para ocupação do cargo de delegado (*força normativa*).

Não é a política dos governadores que explica o aprofundamento das forças isomórficas entre Polícia Civil e Justiça, mas a gradual liberalização da ordem jurídica, sem alteração significativa da ordem social. A escravidão foi abolida, o sufrágio foi ampliado, os direitos individuais

legalmente reconhecidos. Não obstante, a sociedade brasileira continuou extremamente desigual. Assim, o Poder Judiciário (espaço da legalidade) passa a depender de uma agência externa para mediar a aplicação da ordem jurídica igualitária. A Polícia Civil transforma-se em um filtro cuja função é interpretar a situação real (desigual) antes que esta chegue ao Judiciário, ou mesmo impedindo que chegue (KANT DE LIMA, 1995). Eis a força *mimética*: o inquérito policial funciona como "pré-processo" penal, em que se forma a culpa sem as garantias da ordem jurídica igualitária (OLIVEIRA, 1985).

O pertencimento das Polícias Militar e Civil aos campos da Defesa e da Justiça não implica sua subordinação aos exércitos e tribunais. Minha assertiva é apenas que – em um ambiente em que as polícias trocam recursos institucionais com outras organizações – as trocas privilegiaram as organizações da Defesa e da Justiça, e não as próprias polícias. As forças coercitivas que existem não são únicas nem irresistíveis.

Apenas em 1934 as Polícias Militares foram declaradas "forças auxiliares" do Exército[14]. Entretanto, isto não as impediu de atuar como se exércitos fossem, mesmo antes de 1934. Se assumirmos, de acordo com Costa e Medeiros (2003), que as polícias podem ser militarizadas em seis dimensões autônomas – organização, treinamento, emprego, controle, inteligência e justiça –, veremos que

[14] A Constituição de 1946 manteve a vinculação das polícias ao Exército. Entretanto, os estados ficavam livres para criar outras corporações de policiamento ostensivo, como as Guardas Civis, além de contarem com ampla discricionariedade no tocante à organização, formas de emprego das polícias e garantias de seus membros. O Decreto-Lei nº 317/67 inaugurou um controle mais rígido por parte do Exército. A Inspetoria Geral das Polícias Militares, órgão do Exército criado em 1969, controlava os currículos, a distribuição geográfica dos batalhões e até as listas de promoção das polícias. O controle pelas Forças Armadas passa a ser cada vez mais reduzido a partir da abertura política, mas a legislação ainda confere poderes de veto ao Exército (Decreto-Lei nº 2.010/83).

apenas uma dessas dimensões (controle) envolve subordinação direta às Forças Armadas. As demais dizem respeito a processos em que as polícias são indiretamente influenciadas por organizações militares (como os tribunais militares ou sistemas de inteligência), ou tomam as organizações militares como modelo, adotando códigos disciplinares, estratégias de emprego ou hierarquias militarizadas.

Em todo o mundo, as polícias tornaram-se militarizadas em algum grau. As polícias estadunidenses têm estatuto civil, o que não as impede de adotar a hierarquia militar como modelo (dimensão "organização"), nem de empregar unidades paramilitares (dimensão "emprego")[15]. A tradição brasileira é de maior militarização em todas as dimensões, mas é falsa a polarização entre aqueles que, por um viés, identificam no vínculo formal Polícia-Exército as marcas da ditadura militar (ZAVERUCHA, 1992) e, por outro, reconhecem apenas uma estética militar remanescente nas polícias (SAPORI e SOUZA, 2001).

De um lado, alguma vinculação formal entre Exército e Polícia existe desde 1934, não apenas como resultado de ditaduras militares, mas como uma necessidade o poder central – civil e militar – de controlar corporações que podem atuar, na prática, como exércitos[16].

---

[15] Kraska e Cubelis (1997) observaram uma grande proliferação de unidades paramilitares nos Estados Unidos desde o final da Guerra Fria. Sua utilização ocorre cada vez mais em "batidas" pró-ativas, em "zonas quentes" de criminalidade. Anteriormente, essas unidades eram empregadas apenas em situações de extrema gravidade. Na dimensão emprego, os autores afirmam uma grande militarização do policiamento estadunidense.

[16] Em muitos momentos do período 1946-1964, governadores usaram ou ameaçaram usar as polícias militares como exércitos. Por exemplo, a ameaça de Juscelino Kubitschek de garantir sua candidatura à Presidência pelas armas (1955) e a defesa da posse de João Goulart, pelo governador Leonel Brizola (1961). No golpe de 1964, segundo a polícia mineira, 18 mil de seus homens marcharam para a Guanabara (Marco Filho, 1999:82-87).

O governo civil mais estável dos últimos vinte anos – o de Fernando Henrique Cardoso –, em exposição de motivos de sua proposta de reforma das polícias (Proposta de Emenda Constitucional – PEC 514/1997), defendeu um arranjo em que cada estado poderia "estabelecer quais os órgãos de segurança pública a serem criados". Entretanto, a emenda mantém a natureza de "força auxiliar" das polícias, caso os estados optem por corporações militares. Mais ainda, a proposta cria uma nova guarda nacional, composta por membros das polícias estaduais civis e militares[17].

De outro lado, apesar de sua expressiva desmilitarização nas dimensões do treinamento e do emprego (comparando a situação atual com o passado), as polícias permanecem militarizadas quando se trata de código disciplinar, justiça, poder de veto exercido pelo Exército, e mesmo de seu emprego, como atestam as constantes "invasões" de favelas no Rio de Janeiro, o histórico das Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar – ROTA, em São Paulo, ou o recente episódio, em 1999, em que o então governador Itamar Franco (MG) ameaçou usar a Polícia Militar para "defender" Furnas contra a privatização.

Tampouco pretendo afirmar a subordinação das Polícias Civis ao Poder Judiciário. As organizações policiais em todo o mundo integram sistemas de justiça criminal, mais ou menos articulados, que envolvem atores independentes, como juízes, policiais e promotores. As polícias atuam nesses sistemas por meio de padrões de "cooperação antagonística", que revelam instâncias de conflito e rivalidade interorganizacional (PAIXÃO, 1982:64).

Se atuar como agência do sistema criminal é uma função comum a muitas polícias, no caso das Polícias Civis brasileiras, é a própria razão de ser da organização. Ao

[17] A exposição de motivos da PEC 514/97 esclarece que "tal dispositivo, que fortalece a idéia de cooperação entre os entes federativos, reduz a possibilidade de uso excepcional das Forças Armadas em conflitos internos".

mesmo tempo, configura uma tarefa proibida às Polícias Militares. Os policiais militares, ao patrulharem as ruas, atuam na definição discricionária de quando se deve ou não acionar a lei penal. Mas encerram sua participação ao entregarem supostos criminosos à autoridade policial civil.

Segundo pesquisa realizada pelo Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo – IDESP com delegados de Polícia de nove unidades da federação, a principal característica de um bom delegado é a "capacidade de preparar inquéritos bem circunstanciados", seguida pelo "saber jurídico" (SADEK, 2003:18)[18]. Pesquisa coordenada por Minayo e Souza (2003:163-181) – com policiais civis fluminenses de todos os níveis hierárquicos e funcionais – ressalta a imagem dos policiais como profissionais de investigação. Essa investigação, entretanto, acontece no âmbito do inquérito, cujos procedimentos são regulados pelo mesmo Código de Processo Penal que define o trabalho do juiz e do promotor[19].

Sem dúvida, não se deve confundir a atividade da polícia judiciária com a rotina prática do distrito policial. O produto final do trabalho policial é a classificação formal de indivíduos em artigos das leis criminais. A investigação, entretanto, busca menos a apuração do crime e mais a identificação, na "clientela marginal" da organização, de possíveis autores dos crimes. Para tanto, a polícia utiliza estoques de conhecimento anteriores ao inquérito, especialmente tipificações organizacionais que articulam ação criminosa e atores típicos (PAIXÃO, 1982:74-75).

---

[18] Ressalte-se que os currículos dos cursos de direito não possuem nenhuma disciplina relacionada à prática policial, além do Processo Penal.

[19] A polícia civil não existe "para realizar a segurança pública", ou "para manter a ordem", mas para "registrar e investigar as ações e omissões definidas por lei como infrações penais, identificando as autorias e recolhendo provas que servirão de base aos membros do Ministério Público para o oferecimento da denúncia, peça inicial do procedimento criminal realizado pelo Poder Judiciário" (Minayo e Souza, 2003:67).

Mas a disjunção entre atividades formais e práticas não torna sem importância o fato de que a estrutura das Polícias Civis é análoga à do Poder Judiciário. "É através da crença de que atividades práticas derivam e são controladas pelo desenho racional da estrutura que as organizações adquirem legitimidade junto ao ambiente externo" (i*dem*: 66). Dissemos acima que, no ambiente institucional, a regulação de práticas por meio de leis, o estabelecimento de requisitos para a prática de profissões, aumentam a extensão em que procedimentos racionalizados se transformam em requisitos institucionais. Realizar o inquérito, mesmo que de forma diferente daquela prescrita na lei, torna-se a principal função de uma organização que precisa se legitimar, perante os atores relevantes, para garantir sua sobrevivência. Por sua vez, o inquérito não é orientado para a administração de conflitos, mas para a "inexorável punição dos transgressores" (KANT DE LIMA, 2003:252). Segurança pública e aplicação da lei penal confundem-se.

A caminho da unificação

As palavras de Jorge da Silva, acadêmico e coronel da Polícia Militar do Rio de Janeiro, são auto-explicativas na definição dos *mitos institucionais* das duas corporações policiais:

> "*Conduzida a atividade policial por operadores do direito, prevalece a visão segundo a qual os problemas do crime e da ordem pública se resolvem com a lei penal. Conduzida a atividade por militares, sobretudo do Exército, os problemas se resolveriam com a força. Na ótica penal, falar de segurança pública consiste normalmente em falar de crime e de criminoso [...]. Esta perspectiva tem dificuldade de enxergar o crime no atacado, como um fenômeno sociopolítico e histórico, e sequer olha para aquelas questões da ordem pública que nada tenham a ver com crime. [...]*

> *Se a violência campeia, seria porque faltam leis mais duras; seria porque 'a polícia prende e a justiça solta'; seria por causa da burocracia dos inquéritos; da falta de pessoal e recursos materiais nas delegacias [...]. A avaliação da polícia em geral relaciona-se à quantidade de inquéritos realizados e de infratores levados aos tribunais, pouco importando as ações de prevenção, os crimes que não tenham caído nas malhas do sistema, perdidos na imensidão das 'cifras obscuras'; e os crimes que podem vir a ocorrer.*
>
> *Na ótica militar, falar de 'ordem pública' é, curiosamente, falar de desordem pública, de combate, de guerra, contra inimigos abstratos que, no atacado, estariam à espreita em lugares suspeitos e determinados [...]. Considerando o crime como uma patologia intolerável e os conflitos de interesses [...] como 'desarrumação' da 'ordem' [...], o modelo militar tem a pretensão de 'vencer' os criminosos [...], de erradicar o crime, de 'acabar' com a 'desordem'. [...] Com preocupação com os criminosos em abstrato, portanto, imagina-se que se a violência campeia é porque os efetivos são insuficientes; porque a polícia judiciária fica nas delegacias [...]; porque a polícia está menos armada que os bandidos; porque faltam motivação e 'garra' aos policiais. Curiosamente, a avaliação do desempenho da polícia é feita como se alguém quisesse demonstrar a sua incompetência. [Q]uanto maior o número (e o tamanho) de 'cercos', 'incursões', 'operações', 'ocupações' e blitze, tanto melhor. Nem pensar em séries históricas das taxas de criminalidade e de vitimização.*
>
> *[N]a prática, esta visão penalista-militarista da segurança pública consolidou-se entre nós. É com este modelo duplamente enviesado na cabeça que os policiais (e o poder político também) operam" (2001:73-75).*

Duas características desse texto chamam a atenção: a certeza da ineficiência dos mitos institucionais preponderantes e a impotência do ator individual, membro

de uma das organizações, diante da realidade institucional. Não basta a demonstração da ineficiência das práticas, pois os mitos estão institucionalizados na cabeça dos policiais (organização) e do poder político (ator relevante).

Mas, então, de onde viria a idéia de unificação? Afirmei acima que a formação das polícias modernas respondeu a necessidades de controle social. A nova organização era, ao mesmo tempo, repressora – na medida em que exercia o monopólio da violência física legítima – e protetora – uma vez que existia para garantir um consenso social. Santos (1997) chamou essa ambivalência entre o exercício da coação física e a promoção do consenso de "dilema entre a arma e a flor". Na democracia, as três funções policiais experimentam esse dilema.

A história brasileira foi marcada pelo predomínio das Polícias "de ordem" e "de criminalidade", sem que se aplicasse a essas funções os mitos institucionais característicos da democracia e do Estado de direito. A segunda metade do século XX marcou o desenvolvimento de uma polícia "urbana" de patrulhamento, especialmente a partir da década de 60, quando os currículos das polícias uniformizadas passam a incluir menos disciplinas "militares" e mais disciplinas "civis" (SAPORI e SOUZA, 2001). As polícias passam a sofrer pressões no sentido de redesenhar o seu papel. Suas funções eleitorais já estavam mais ou menos enterradas desde a Revolução de 1930. Ao mesmo tempo, se a federação brasileira não atingiu propriamente um equilíbrio, tornou-se suficientemente estável a ponto de dispensar (ou diminuir) os exércitos estaduais. Desapareceram os movimentos armados característicos da formação política brasileira.

Entretanto, o contexto não democrático tornava difícil traduzir essa expressiva "desmilitarização" em termos da construção de um consenso sobre o papel das polícias, cuja

resposta continuava privilegiando a "arma" em vez da "flor". A Constituição "cidadã" de 1988 marca o momento a partir do qual a sociedade brasileira passa a reivindicar também a "flor". A "arma" possui menos destinatários específicos ("classes perigosas", grupos políticos). Seu "cliente" é a população como um todo. A polícia é vista como serviço público essencial[20].

Além dos controles da Justiça (comum e militar) e do Exército, as polícias passam a ser controladas pelo Ministério Público, instituição que representa toda a sociedade na supervisão de serviços públicos. Alguns estados criam outras agências de controle externo, como as ouvidorias de Polícia. No rastro do crescimento da criminalidade, acadêmicos, movimentos sociais, políticos e as próprias lideranças policiais discutem a questão da segurança pública como nunca haviam feito antes (SOARES, 2000; KANT DE LIMA *et alii*, 2000). A discussão se dá tendo como pano de fundo o paradigma do Estado democrático de direito (CERQUEIRA, 1996).

A crescente base de legitimidade das polícias exige uma atuação cada vez mais embasada no princípio da igualdade perante a lei. As polícias passam a responder não apenas à burocracia central e a poderes privados locais, mas ao conjunto da comunidade política. Ao mesmo tempo, precisam reagir ao aumento da criminalidade. A grande distância organizacional entre as duas polícias passa a ser vista como fator de ineficiência na realização dessa tarefa (DALLARI, 1993; SILVA FILHO, 2001).

Em termos da idéia de campo institucional, portanto, estamos falando do surgimento de mitos institucionais alternativos e de mudança na natureza dos

[20] Nas palavras do coronel-PM Carlos Magno Cerqueira (1996:195), deve-se substituir a noção de "força pública que serve e protege" para a noção de "serviço público que pode usar a força".

atores relevantes. Entretanto, mesmo que esses novos atores sejam bem-sucedidos na alteração dos mitos institucionais, isso não garante uma futura unificação.

Primeiro, a unificação é apenas um dos vários caminhos. Beato Filho (s/d), por exemplo, argumenta em favor de soluções "minimalistas" no âmbito do gerenciamento das relações da polícia com o público. Evita, assim, a falsa premissa de que haja uma estrutura ideal de polícia democrática. O público deve perceber a polícia como instituição confiável, capaz de responder aos "problemas de polícia". Dessa perspectiva, o fundamental não é que as polícias sejam unificadas, mas que as organizações aprendam a trocar recursos entre si.

Segundo, organizações altamente institucionalizadas tendem a sair de crises de legitimidade mediante ritos cerimoniais, em vez da efetiva reestruturação organizacional. Crank e Langworthy (1992) descreveram a tendência, nas polícias estadunidenses, de degradação pública do chefe de Polícia e sua substituição por outro com "mandato legitimante". No Brasil, podemos traçar um paralelo com a inclinação das polícias para resolver crises por meio de grandes operações de demonstração da eficiência policial, como as recentes operações para prender o traficante Elias Maluco, pela Polícia Civil do Rio de Janeiro.

Terceiro, como já salientei, as experiências regionais são muito diversas. A unificação exige a aprovação de uma emenda constitucional, ou seja, de três quintos dos estados da federação, representados por seus senadores. Cada estado sofre de maneira diferente os fenômenos da criminalidade, da extensão da cidadania, da institucionalização das polícias. A organização das forças policiais no âmbito constitucional – vista como uma padronização excessiva, como uma "indiferença pelas diferenças" – tem sido bastante criticada por estudiosos e reformadores (COELHO, 1989). Mesmo que se alcance um grande consenso em torno da unificação, digamos, em São Paulo, este não será

suficiente[21]. Um eventual consenso com relação à unificação terá de ser um consenso federativo[22].

Se perspectivas de unificação existem, são bastante incertas. Mais útil que fazer exercícios de futurologia será identificar as forças de aproximação das duas polícias. No plano das forças coercitivas, destaca-se a já citada subordinação das polícias à mesma Secretaria de Segurança Pública adotada por vários estados nos últimos anos[23]. Ainda, vários estados criaram conselhos de "defesa social" ou de "segurança pública", com maior ou menor poder deliberativo, nos quais têm assento ambas as polícias. Finalmente, vislumbra-se que o Poder Executivo federal venha a ter maior participação na política de segurança, o que forçaria uma maior padronização, pois o governo tenderia a exigir a mesma contrapartida em troca da liberação de recursos financeiros.

Em termos das forças normativas, destacam-se as recentes reelaborações dos códigos de ética e dos currículos das academias de Polícia Militar nos estados onde a Polícia tem maior tradição profissional, como Rio de Janeiro, Minas

---

[21] Em fevereiro de 2002, treze deputados paulistas compareceram a Brasília para pedir a unificação das polícias ao então presidente da Câmara, Aécio Neves. Na comitiva, deputados do PT ao PPB, passando pelo PFL e pelo PSDB ("Câmara Acerta Cooperação com Assembléia Paulista", Agência Câmara, 21/2/2002).

[22] 73% dos delegados entrevistados pelo IDESP concordam "totalmente" ou "em termos" com a unificação das polícias. Entretanto, teste estatístico revelou que os estados do Nordeste e do Centro-Oeste têm peso maior nas frações de discordância (ARANTES e CUNHA, 2003:129-130). Ressalte-se que a pesquisa foi realizada com base em uma pergunta genérica, sem especificar regras de transição ou alterações no inquérito policial.

[23] Discute-se se essa subordinação é jurídica ou apenas operacional. Segundo as polícias, a Constituição Federal as vincula única e exclusivamente ao governador. Apesar da reunião formal das duas organizações na mesma Secretaria de Estado, ambas gozam de autonomia financeira e orçamentária.

Gerais e Rio Grande do Sul. Essa revisão se dá em meio a uma crise de identidade devido à percepção, pelos próprios policiais, da inadequação da instrução militar para o trabalho policial (MUNIZ, 2001:10-12).

Em termos de novos atores e redes sociais, pode crescer nos próximos anos a atuação de associações civis cujos membros são policiais "progressistas" de ambas as corporações[24]. Também é fundamental destacar o papel da universidade, com seus recém-criados centros de pesquisa em criminalidade, segurança pública e violência, que oferecem cursos de especialização freqüentados, inclusive, por policiais civis e militares (KANT DE LIMA, 2003). A universidade funciona como organização institucionalizante alternativa.

Finalmente, o principal indicativo de força mimética são as "operações conjuntas" de ambas as polícias, sendo que algumas dessas experiências utilizam expressamente a idéia de "integração" das polícias (BRASIL e ABREU, 2002). Destaca-se a proposta de unificação metodológica em termos de coleta e armazenamento de dados, por intermédio do Sistema Único de Segurança Pública[25]. É de se notar, ainda, o surgimento, no plano internacional, de um "setor" especializado em polícia, com linhas de financiamento, *think tanks*, tecnologias, conferências etc. Como grande parte das polícias do mundo ocidental é unificada (em termos das atividades do campo policial), pode-se supor que as forças miméticas atuarão sobre as polícias brasileiras no sentido de aproximá-las.

---

[24] Vide a recente criação do Instituto Brasileiro de Operadores de Segurança Pública – IOSP, presidido pelo delegado mineiro Jésus Trindade Barreto Júnior.

[25] O ponto fulcral da proposta é a implantação de "gabinetes integrados e segurança pública", operados em parceria por membros das organizações policiais, do Judiciário e dos Poderes Executivos federal e estadual.

Conclusão

Procurei perceber a unificação das polícias de um ponto de vista institucional. Tal perspectiva foi útil porque nos permitiu afastar a armadilha da defesa da unificação como solução eficiente para o problema do crime. Em ambientes altamente institucionalizados, o fator *eficiência* tem menor importância.

Não obstante, a proposta de unificação é reiterada e, portanto, tem significado para o futuro da organização policial como uma *idéia* capaz de influenciar as mudanças institucionais (WEIR, 1992). A partir das noções de mito institucional, atores relevantes e de campo institucional, foi possível identificar uma tendência à maior institucionalização do campo propriamente policial, em detrimento dos campos judicial e militar. Nesse sentido, a proposta de unificação pode ser vista como democrática, independentemente de critérios técnicos e relaciona-se à noção de que Polícia, Justiça e Forças Armadas são organizações distintas. A tendência de institucionalização do campo policial pôde ser identificada. Até onde ela irá, entretanto, é uma questão a se resolver na história e na política.

Referências bibliográficas

ARANTES, Rogério B. e CUNHA, Luciana G. S. (2003). "Polícia Civil e Segurança Pública: Problemas de Funcionamento e Perspectivas de Reforma". In: M. T. Sadek (Org.). *Delegados de Polícia.* São Paulo, Sumaré, p. 96-139.

BAYLEY, David H. (1975). "The Police and Political Development in England". In: C. Tilly (Ed.). *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, Princeton University Press, p. 328-379.

_____. (1994). *Police for the Future*. New York: Oxford University Press.

BEATO FILHO, Cláudio Chaves. (s/d). "*Ação e Estratégia das Organizações Policiais*". Disponível em http://www.crisp.ufmg.br/acaoest.htm.

BICUDO, Hélio. (2000). "A Unificação das Polícias no Brasil". *Estudos Avançados.* Vol. 14, nº 40, pp. 91-106. [Lilacs] [SciELO]

BITTNER, Egon. (2003). *Aspectos do Trabalho Policial*. São Paulo, EDUSP.

BRASIL, Glaucíria Mota e ABREU, Domingos. (2002). "Uma Experiência de Integração das Polícias Civil e Militar: Os Distritos-Modelo em ortaleza". *Sociologias*. Ano 4, nº 8, p. 318-355.

CARVALHO, José Murilo de. (1981), *A Construção da Ordem*: A Elite Política Imperial. Brasília: Editora UnB.

_____. (2002), *A Cidadania no Brasil*: O Longo Caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

CASTRO, Jeanne Berrance de. (1977). *A Milícia Cidadã*: A Guarda Nacional de 1831 a 1850. São Paulo: Editora Nacional.

CERQUEIRA, Carlos Magno N. (1996). "Políticas de Segurança Pública para um Estado Democrático de Direito Chamado Brasil". *Discursos Sediciosos – Crime, Direito e Sociedade*. Ano 1, nº 2, p. 191-211.

CINTRA, Antônio Octávio. (1974). "A Política Tradicional Brasileira: Uma Interpretação das Relações entre o

Centro e a Periferia". *Cadernos do Departamento de Ciência Política da UFMG*. Nº 1, p. 59-112.

COELHO, Edmundo Campos. (1976). *Em Busca de Identidade*: O Exército e a Política na Sociedade Brasileira. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

_____. (1989). "Constituição e Segurança Pública". *Indicador*. Vol. 7, nº 28, p. 1.003-1.006.

COSTA, Arthur e MEDEIROS, Mateus. (2003). "A Desmilitarização das Polícias: Policiais, Soldados e Democracia". *Teoria e Sociedade*. Vol. 1, nº 11, p. 66-89.

CRANK, John P. e LANGWORTHY, Robert. (1992). "An Institutional Perspective of Policing". *The Journal of Criminal Law & Criminology*. Vol. 83, nº 2, p. 338-363.

DALLARI, Dalmo de Abreu. (1993), "Organização Policial Integrada". *Revista Trimestral de Direito Público*. Nº 4, p. 161-171.

FERNANDES, Heloísa Rodrigues. (1974), *Política e Segurança*. São Paulo: Alfa-Ômega.

FERREIRA, Gabriela Nunes. (1999). *Centralização e Descentralização no Império*: O Debate entre Tavares Bastos e Visconde do Uruguai. São Paulo: Editora 34.

GRAHAM, Richard. (1997). *Clientelismo e Política no Brasil do Século XIX*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.

KANT DE LIMA, Roberto. (1995). *A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro*: Seus Dilemas e Paradoxos. Rio de Janeiro: Forense.

_____. (2003). "Direitos Civis, Estado de Direito e 'Cultura Policial': A Formação Policial em Questão". *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. Ano 11, nº 41, p. 241-256.

_____, MISSE, Michel e MIRANDA, Ana Paula M. (2000). "Violência, Criminalidade, Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil: Uma Bibliografia". *RBIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. Nº 50, p. 45-123.

KRASKA, Peter B. e CUBELIS, Louis J. (1997). "Militarizing Mayberry and Beyond: Making Sense of American Paramilitary Policing". *Justice Quarterly*. Vol. 14, nº 4, p. 607-629.

LIN, Nan. (2001). *Social Capital*: A Theory of Social Structure and Action. New York: Cambridge University Press.

MARCH, James G. e OLSEN, Johan P. (1984). *Rediscovering Institutions:* The Organizational Basis of Politics. New York: The Free Press.

MARCO FILHO, Pe. Luiz de. (1999). *História Militar da PMMG* (6. ed.). Belo Horizonte: Gradual Editora e Gráfica.

MCKENZIE, Ian e GALLAGHER, G. P. (1989). *Behind the Uniform*: Policing in Britain and America. New York: Harvester Wheatsheaf.

MEYER, John e ROWAN, Brian. (1991). "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony". In: W. W. Powell e P. J. DiMaggio (eds.). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, p. 41-62.

MINAYO, Maria Cecília de Souza e SOUZA, Edinilsa Ramos de (2003). *Missão Investigar*: Entre o Ideal e a Realidade de Ser Policial. Rio de Janeiro: Garamond.

MONJARDET, Dominique. (2003). *O que Faz a Polícia*. São Paulo: Edusp.

MORAES, Waldir Rodrigues de. (2001) "Bosquejo Histórico da Milícia Paulista". *A Força Policial*. Nº 30, p. 51-98.

MUNIZ, Jacqueline. (2001). *A Crise de Identidade das Polícias Militares Brasileiras*: Dilemas e Paradoxos da Formação Profissional. Trabalho apresentado à REDES 2001. Washington, DC: Center for Hemispheric Defense Studies, 22-25 de maio.

OLIVEIRA, Luciano de. (1985), "Práticas Judiciárias em Comissariados de Polícia em Recife". In: J. Lemgruber (Org.). A Instituição Policial. Rio de Janeiro, *Departamento de Publicações da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB-RJ)*, p. 187-206.

PAIXÃO, Antônio Luiz. (1982) "A Organização Policial numa Área Metropolitana". *Dados*. Vol. 25, nº 1, p. 63-85.

_____. (1985). "A Distribuição da Segurança Pública e a Organização Policial". In: J. Lemgruber (Org.). A Instituição Policial. Rio de Janeiro, *Departamento de Publicações da Ordem dos Advogados do Brasil* (OAB-RJ), p. 167-186.

POWELL, Walter W. (1991), "Expanding the Scope of Institutional Analysis". In: W. W. Powell e P. J. DiMaggio (Eds.). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, p. 183-203.

_____ e DIMAGGIO, P. J. (1991). "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields". In: W. W. Powell e P. J. DiMaggio (Eds.). The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago: University of Chicago Press, p. 63-82.

PRADO JUNIOR, Caio. (2000). *Formação Política do Brasil*: *Colônia*. São Paulo: Publifolha.

SADEK, Maria Tereza (Org.). (2003). *Delegados de Polícia*. São Paulo: Sumaré.

SANTOS, José Nunes dos. (1985), "A Polícia Civil: Ligeiro Escorço Histórico". In: J. Lemgruber (Org.). A Instituição Policial. Rio de Janeiro, *Departamento de Publicações da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB-RJ),* p. 15-26.

SANTOS, José Vicente Tavares dos. (1997). "A Arma e a Flor: Formação da Organização Policial, Consenso e Violência". *Tempo Social*. Vol. 9, nº 1, p. 155-167.

SAPORI, Luís Flávio e SOUZA, Silas Barnabé de. (2001). "Violência Policial e Cultura Militar: Aspectos Teóricos e Empíricos". *Teoria e Sociedade*. Nº 7, p. 173-214.

SCOTT, W. R. e MEYER, J. W. (1991), "The Organization of Societal Sectors". In: W. W. Powell e P. J. DiMaggio (Eds.). The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago: University of Chicago Press, p. 108-140.

SILVA, Jorge da. (2001), "Violência Policial e Ideologia dos Algozes-Vítima". In: D. Oliveira et alii. *Violência Policial: Tolerância Zero*? Goiânia: Editora UFG, p. 69-84.

SILVA FILHO, José Vicente. (2001). "*Fundamentos para a Reforma da Polícia*". Disponível em http://www.josevicente.com.br/pesquisas/pesqã05.htm.

SILVER, Allan. (1967). "The Demand for Order in Civil Society: A Review of Some Themes in the History of Urban Crime, Police, and Riot". In: D. J. Bordua (Ed.). *The Police*: Six Sociological Essays. New York: John Wiley & Sons, Inc., p. 1-24.

SOARES, Luiz Eduardo. (2000). "Uma Interpretação do Brasil para Contextualizar a Violência". In: C. A. M. Pereira et alii. *Linguagens da Violência*. Rio de Janeiro: Rocco, p. 23-46.

WEIR, Margaret. (1992). "Ideas and the Politics of Bounded Innovation". In: S. Steinmo, K. Thelen e F. Longstreth (eds.). *Structuring Politics*: Historical Institutionalism in Comparative Analysis. New York: Cambridge University Press.

ZAVERUCHA, Jorge. (1992). "As Prerrogativas Militares nas Transições Brasileira, Argentina e Espanhola". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Ano 7, nº 19, p. 56-65.

A DESMILITARIZAÇÃO DAS POLÍCIAS: POLICIAIS, SOLDADOS E DEMOCRACIA*,**

Resumo

O objetivo deste artigo é discutir o conceito da desmilitarização das polícias, utilizando uma abordagem que inclua seus aspectos internos e externos. A militarização interna diz respeito ao emprego e configuração de uma força policial à semelhança de um exército. A militarização externa diz respeito à maneira como uma polícia se relaciona com as forças armadas e com o ambiente exterior. O artigo começa com uma discussão sobre as diferenças entre ethos policial e ethos militar. Posteriormente, sugere razões por que as polícias modernas se tornaram, até certo ponto, militarizadas. A partir daí, são propostas seis categorias, através das quais se pode analisar o problema da militarização e da responsabilização das polícias. O exame de cada categoria suscita uma série de problemas que requerem solução não apenas no âmbito das relações entre civis e militares, mas na esfera mais ampla do controle social democrático. Embora não haja uma fórmula definitiva de policiamento democrático, é fundamental que as autoridades eleitas possam contar com uma burocracia administrável, que sirva para proteger os direitos de cidadania e para fornecer serviços públicos básicos.

---

* Artigo em co-autoria com o prof. Dr. Arthur Costa (UnB), publicado originalmente em Teoria e Sociedade, v.1, n.11, p. 66-89. Agradecemos aos editores de Teoria e Sociedade a autorização para reprodução do artigo nesta coletânea. Agradecemos, também, ao professor Arthur Costa, co-orientador e amigo.

** Os autores agradecem o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (CAPES), da Universidade de Columbia e da Fundação Fulbright. Versões anteriores deste artigo foram lidas e comentadas por Benjamin Reames, Susan Burgerman e Alfred Stepan.

Introdução

Nos últimos 20 anos, as recém-(re)estabelecidas democracias da América Latina enfrentaram o desafio de reformar suas forças policiais. Os esforços se concentraram na criação de mecanismos institucionais de responsabilização, estimulando as polícias a se submeter ao Estado de Direito e a respeitar as liberdades civis. Processos de reformas foram iniciados na Argentina, no Brasil, na Colômbia, em El Salvador, na Guatemala, no Haiti, em Honduras, no México e na Nicarágua. Algumas dessas tentativas contaram com a assistência de Estados estrangeiros e de organismos internacionais, como a Organização dos Estados Americanos.[1] Apesar das diferenças sociais, econômicas e políticas que predominam na região, os esforços de reforma tiveram um objetivo comum: a desmilitarização das polícias.

Nas décadas de 1960 e 1970, muitos Estados latino-americanos foram governados por regimes militares. Onde não era o próprio Exército o responsável pelo policiamento, as polícias estiveram sob o rígido controle das forças armadas. Com a queda desses regimes - nos anos de 1980 - e em vista de seu triste impacto sobre os direitos humanos - a atenção foi centrada na separação de papéis entre polícias e exércitos (CALL 2002). Apesar de alguns progressos no estabelecimento de tal divisão funcional, os efeitos das reformas, em termos dos direitos humanos, têm sido desencorajadores. A hostilização de grupos marginalizados e o desrespeito às liberdades civis permanecem em todo o continente (MENDEZ et.al. 1999). Esse fato conduz ao questionamento da eficácia da desmilitarização como

[1] As dificuldades de implementação das reformas foram discutidas no seminário "Police Reform and International Community: >From Peace Process to Democratic Governance", em 14 de novembro de 2001. O encontro foi organizado pela Ong WOLA - Washington Office on Latin America e pela Escola de Estudos Internacionais Avançados (School of Advanced International Studies - SAIS), Universidade John Hopkins, Washington, D.C.

estratégia de reforma, pelo menos enquanto for entendida como simples separação entre polícia e forças armadas. Resta claro que mais reformas são necessárias, inclusive a desmilitarização da organização policial em si.

Pode-se perguntar como o problema tem sido colocado: O que significa desmilitarizar (ou militarizar) uma força policial? Comparando a literatura sobre as polícias da América Latina e as dos Estados Unidos, por exemplo, percebemos que o conceito tem sido aplicado de duas diferentes maneiras:

• No contexto de um regime não-democrático, sem qualquer controle civil sobre as polícias, *desmilitarizar* significa estabelecer tal controle, separando as polícias e as forças armadas em termos estruturais e disciplinares (CALL 2002; BAYLEY 1993; ISACSON 1997; Fundación Arias 1997; WOLA 1995; WOLA e Hemisphere Initiatives 1993; NEILD 1995).

• No contexto de uma democracia consolidada, a *militarização* significa um aumento quantitativo e qualitativo no uso de unidades paramilitares de polícia (como as "SWATs"), o uso progressivo de metáforas de guerra para descrever os métodos de controle social, o maior envolvimento militar em segurança interna e as crescentes dificuldades associadas ao modelo organizacional centrado na disciplina e hierarquia (KRASKA 1996, 1999, 2001a; KRASKA e CUBELIS 1997; KRASKA e KAPPELER 1997; KOPEL e BLACKMAN 1997; PARENTI 2001: 111-160; SKOLNICK e FYFE 1993: 113-133).

Notadamente, essas duas definições não diferenciam entre os aspectos internos da militarização policial - o grau em que as polícias adotam ideologia e organização militaristas - e seus aspectos externos - o grau em que as forças armadas exercem influência sobre as organizações policiais. Uma conceitualização mais ampla deve levar ambos os aspectos em consideração. Acima de tudo, desmilitarizar significa transformar o ethos do policiamento.

Ethos militar versus ethos policial

Qual a diferença entre as polícias e as forças armadas? A organização policial moderna foi definida de diversas maneiras. Partindo do pressuposto de essas organizações são o resultado da tentativa de racionalização do controle social, alguns estudiosos centraram sua análise na natureza da atividade policial. Para eles, organizações policiais são aquelas cuja função é regular as relações interpessoais através da administração da coerção (NIERDERHOFFER e BLUMBERG 1972). Entretanto, há pelo menos dois inconvenientes nessa interpretação. Primeiro, várias tarefas realizadas pelas polícias - como a prestação de socorro em emergências - não estão diretamente relacionadas à coerção. Segundo, para regular a atividade social, o Estado moderno utiliza não apenas as polícias, mas também muitas outras instituições, principalmente o sistema jurídico.

David Bayley oferece uma definição mais útil, caracterizando a polícia como "uma organização autorizada por uma coletividade a regular as relações sociais [nessa mesma comunidade] utilizando, caso necessário, a força física" (1975: 328, tradução nossa). Na mesma linha, Egon Bittner descreve a polícia como um

> *"mecanismo para a distribuição da força circunstancialmente justificada em uma sociedade (...) Toda intervenção policial concebível projeta a mensagem de que a força poderá ser utilizada, ou terá de ser utilizada, para atingir um determinada objetivo" (1991: 44-45, tradução nossa).*

É a possibilidade de usar a força que distingue a polícia de outros instrumentos de controle social.

Entretanto, as definições acima não explicam a diferença entre polícia e forças armadas. Reconhecendo essa lacuna, Bayley situa a distinção no tipo de situação em que

as organizações estão envolvidas. Enquanto as forças armadas são acionadas excepcionalmente e, em sociedades democráticas, dentro de limites estabelecidos, a polícia atua no dia-a-dia (BAYLEY 1975: 328). Todavia, não acreditamos que a diferença entre uma força policial e uma militar seja meramente circunstancial. Se assim fosse, não haveria sentido em discutir a conveniência de forças policiais militarizadas em sociedades democráticas. Bastaria uma simples distinção legal entre as situações "concernentes à polícia" e aquelas "concernentes ao exército". O fato de as polícias serem militarizadas não seria grande incômodo, visto que o único problema seria determinar a quem caberia o direito de usar a força numa dada situação: polícia ou exército.

Um regime político pressupõe um conjunto de práticas e de instituições que moldam a disputa pelo poder e limitam seu exercício. O regime democrático é aquele que proporciona (a) expressiva competição entre indivíduos e grupos pela ocupação dos postos de direção política; (b) participação na escolha dos líderes e das políticas a serem adotadas, o que significa que nenhum grupo pode ser excluído das eleições e do debate político; e (c) restrições impostas pela sociedade às autoridades, em termos da quantidade de poder que exercem e da maneira como o exercem.

A (re)introdução de eleições livres e a conseqüente ampliação do processo político não preenchem por si mesmas os requisitos da democracia. É imperativo que esses fatores sejam complementados por mecanismos de controle e responsabilização da atividade do Estado. Aqui reside a diferença entre polícia e forças armadas: na necessidade de controlar o uso da força.

O ethos militar enfatiza a eficiência e eficácia com relação ao uso da força. A eficiência denota uma proporção satisfatória entre meios e resultados: a finalidade é empregar a maior força possível utilizando o mínimo necessário de meios. A eficácia significa que a força deve ser utilizada para alcançar o objetivo militar; normalmente, a subjugação do inimigo. Em uma sociedade democrática, o ethos policial deve

ser diferente. Em primeiro lugar, a eficiência deve ser substituída pela proporcionalidade - a força deve ser usada em proporção ao problema. Assim, muitas polícias restringem o uso de armas de fogo a incidentes em que haja vida humana em risco. A noção de uso proporcional da força pode não coincidir com a eficiência militar: a menor força pode requerer o uso de mais meios (mais pessoal, equipamentos mais caros).

A eficácia também é diferente para o ethos policial. Soldados enfrentam inimigos; policiais interagem com cidadãos. Tanto as forças armadas quanto as polícias possuem objetivos bem definidos. Aquelas devem vencer o inimigo, estas devem garantir o funcionamento regular da vida social. Os exércitos desempenham o poder; as polícias devem exercer autoridade, ou seja, precisam ser vistas como legítimas por parte daqueles contra os quais a força pode ser empregada. Em uma democracia, parte de sua legitimidade advém do respeito pelas liberdades e direitos individuais dos cidadãos. O uso da força pelos policiais, portanto, está sujeito a limites muito mais restritivos.

A diferença fundamental entre polícia e forças armadas reside na maneira como empregam a força. Para estas, o controle da força não é uma preocupação central. Para aquelas, é justamente tal controle que as torna compatíveis com a democracia. Assim, o treinamento militar não enfatiza a necessidade de controlar a força, as leis e códigos de conduta militares não sublinham os limites, e as estratégias de emprego do exército não levam, necessariamente, esses limites em consideração. Quando a conduta militar é avaliada - em tribunais militares, por exemplo -, o controle da força não é um problema central.

Deve-se lembrar que nos referimos aqui a diferenças no ethos, ou seja, no espírito e nos valores característicos de uma comunidade, pessoa ou organização. Obviamente, exércitos podem ser empregados como polícias e vice-versa, mas essas são exceções que confirmam a regra. Estruturalmente, ambos estão sempre de prontidão para usar de força. A polícia, entretanto, deve considerar a possibilidade

de não usar a força, ou de usar de força limitada, mesmo quando isso implique o emprego de mais recursos humanos e materiais. O controle social através da força militar é inapropriado para as sociedades democráticas.

Daí não se segue, entretanto, que a existência de organizações policiais com estrutura militar signifique sempre um ethos militar. Muitas democracias mantêm polícias cujos membros têm estatuto jurídico-militar e cuja estrutura é moldada a partir dos respectivos Exércitos. Podemos citar a Gendarmerie francesa, os Carabinieri italianos e os Carabineros espanhóis. Apesar de essas forças operarem principalmente em zonas rurais, elas ainda executam o policiamento ostensivo tradicional. Além disso, embora patrulhem segmentos pequenos da população, são responsáveis por largas partes do território. De qualquer maneira, através da história, essas forças foram capazes de se diferenciar das forças armadas e de operar basicamente segundo um ethos policial, mesmo quando lidando com questões de ordem pública.[2]

Ao mesmo tempo, muitas forças policiais civis, sem qualquer relação hierárquica com as forças armadas, podem operar segundo o ethos militar (sem controle do uso da força). A guarda civil jamaicana, por exemplo, é organizada à semelhança da polícia inglesa, ou seja, segundo o mais "civil"

[2] Apesar de os gendarmes possuírem status militar, houve um esforço, através da história da força, de distinguir os gendarmes dos demais militares. De fato, as origens da Gendarmerie remontam à Maréchaussé francesa, uma força militarizada surgida no século XII. Por essa razão, há quem afirme que a Gendarmerie é ainda mais velha que as forças armadas francesas. Desde 1981, o comandante (civil) da Gendarmerie responde diretamente ao ministro da defesa - sem passar pelo estado-maior das forças armadas - e goza de independência orçamentária. Entretanto, ainda há tropas de gendarmes, como a Gendarmerie de l'Air, que estão estacionadas em dependências do exército. Além disso, as forças armadas exercem papel importante na supervisão dos gendarmes em suas inúmeras missões no estrangeiro. Ainda, a distribuição geográfica da Gendarmerie é organizada de acordo com as zonas de defesa militar do país (ALARY 2000).

dos modelos de polícia. Não obstante, em 1988, foi responsável por 22.3% (181) dos homicídios no país (CHEVIGNY 1990). Em 1998, a polícia de Buenos Aires - que esteve sob o controle militar até 1983, mas que, desde então, tem sido inteiramente civil - foi responsável por 10.4% dos homicídios na capital argentina (CELS 2000). Em 1995, a Polícia Militar do Rio de Janeiro foi responsável por 9.3% (358) dos homicídios naquele estado (CANO 1996). Independentemente de eventuais diferenças metodológicas na contagem desses números, resta claro que uma polícia "civil" pode ser bem mais mortal que uma outra, "militar".

A militarização das polícias

A teoria das organizações lança alguma luz sobre as razões da semelhança entre forças policiais e militares. A polícia e o exército pertencem ao mesmo campo organizacional: aparatos coercitivos do Estado[3]. Obviamente, as polícias também pertencem a outros campos organizacionais, como o sistema de emergências e, mais importante, a justiça criminal.

Walter Powell e Paul Dimaggio (1991) notaram uma forte tendência à homogeneização entre as organizações de um mesmo campo. Essa tendência é resultado de isomorfismo, ou seja, de um processo envolvendo um conjunto de constrangimentos institucionais que - sob as mesmas condições ambientais - forçam uma unidade da população a se parecer com o grupo. Segundo os autores, há três diferentes forças associadas ao isomorfismo: mimética, normativa e coercitiva (POWELL e DIMAGGIO 1991: 66).

[3] Um campo organizacional compreende um grupo de organizações que formam um setor reconhecido da vida institucional. Diferentes campos organizacionais são, por exemplo, o sistema financeiro e o sistema partidário (POWELL e DIMAGGIO 1991: 64-65).

A força mimética

Ocorre a imitação quando as estruturas organizacionais são parcamente compreendidas, quando os objetivos são ambíguos ou quando o ambiente social gera indecisão. Essa é a força mimética. Suas vantagens se manifestam quando uma organização se defronta com problemas indefinidos e não é capaz de identificar soluções. As respostas são normalmente buscadas em outras organizações do mesmo campo (MARCH e OLSEN 1976).

Quando uma organização reproduz um modelo, pode fazê-lo intencionalmente, ou não. O que importa é que o modelo copiado seja visto como um paradigma bem-sucedido. Involuntariamente, os modelos organizacionais se difundem através da transferência de pessoal e de práticas. Intencionalmente, através de decisões tomadas por aqueles que comandam as organizações.

Inúmeras forças policiais foram modeladas a partir das forças armadas. Por exemplo, a Polícia Militar do Rio de Janeiro foi instituída, em 1831, a partir de um batalhão do Exército. De 1837 até o início dos anos 1840, esteve sob o comando do tenente-coronel Luis Alves de Lima e Silva, que mais tarde se tornaria o Duque de Caxias, patrono do Exército brasileiro (HOLLOWAY 1993). Ainda, quando a polícia de Buenos Aires foi amplamente reformada, no início do século XX, seu comandante - o Coronel Ramon Falcón, do exército argentino - optou pela forma militar de organização (KALMONOWIECKI 1995).

Muitas polícias - como a francesa, a espanhola e a italiana - adotaram o modelo militar por circunstâncias históricas e políticas que predominavam na época de sua criação (LOUBET DEL BAYLE 1992: 66-81). Mesmo a prototípica polícia civil, a *Scotland Yard* londrina, apresenta certas características miméticas. Sir Robert Peel, criador da força, recorreu ao modelo militar para organizar uma unidade

de controle manifestações e distúrbios públicos. Peel também nomeou um oficial do exército - o coronel Charles Rowan - como o primeiro comissário de polícia de Londres (MILLER 1977).

A troca de pessoal entre polícia e forças armadas é corriqueira. Oficiais do exército que se incorporam às polícias adotam soluções militares para (micro) problemas e incorporam linguajar e símbolos militares à estrutura organizacional. O uso de estratégias e táticas militares também é comum. Equipes como as "Swats" (*Special Weapons and Tactics Team*) são um bom exemplo.

A força normativa

Um segundo elemento que compele as organizações à homogeneização é a força normativa. Aqui, o principal fator não é a incerteza, mas a profissionalização (POWELL e DIMAGGIO 1991: 70). Membros de diferentes organizações que, não obstante, foram treinados nas mesmas práticas, tenderão a adotar estratégias e soluções organizacionais semelhantes. As universidades e centros de treinamento, entre outros, são cruciais para o desenvolvimento profissional.

Outra conseqüência da profissionalização é o crescimento de organizações de especialistas e de redes sociais. Os sindicatos e associações profissionais, por exemplo, são importantes fontes de isomorfismo, visto que reivindicam para seus membros o mesmo status dos trabalhadores de outras organizações do mesmo campo.

O processo normativo é bem ilustrado pelo caso do Brasil, onde cada estado da federação mantém duas polícias - uma civil e outra militar. Os policiais militares - responsáveis pelo policiamento ostensivo - por muito tempo reivindicaram as mesmas condições profissionais dos membros das forças armadas. Seu objetivo era ter os mesmos planos previdenciários e prerrogativas legais. Em 1978, os crimes praticados por policiais militares passaram à jurisdição da justiça militar. Posteriormente, os policiais

conquistaram paridade com os militares em termos de direitos trabalhistas. Enquanto isso, os policiais civis - encarregados da investigação criminal - adotaram um modelo profissional parecido com os de juízes e promotores. O cargo de delegado de polícia deve ser ocupado por um bacharel em Direito. Inúmeras tarefas, responsabilidades e posições têm o judiciário como modelo[4].

A força coercitiva

A última força descrita por Powell e Dimaggio é a coercitiva (POWELL e DIMAGGIO 1991: 67). Na distribuição de poder e recursos, certas organizações exercem pressão formal e informal sobre outras. Estabelece-se uma hierarquia organizacional em um ambiente jurídico comum. Como resultado de leis, competência profissional ou expectativas sociais dentro da hierarquia, mudanças significativas são provocadas em comportamentos e estruturas organizacionais.

Durante a era militar na América Latina, as forças policiais foram postas sob o controle dos exércitos. Onde a polícia não era juridicamente vinculada ao exército, o exército indicava, politicamente, seus comandantes. O objetivo era melhor organizar a repressão política. Em Buenos Aires, por exemplo, as forças armadas assumiram o controle dos serviços de inteligência policial, além de supervisionar as operações da polícia. No Brasil, o governo militar criou, em 1967, a Inspetoria Geral de Polícia Militar (IGPM), cuja função era monitorar pessoal e equipamento das polícias militares, além de supervisionar seu treinamento.

[4] Uma organização que tem recebido pouca atenção analítica são os corpos de bombeiros. Elas executam tarefas diferentes, mas sua estrutura freqüentemente se assemelha à das polícias. Este é o caso na Argentina, no Brasil e nos Estados Unidos. Nessa situação, há pressão por parte dos bombeiros para conquistar o mesmo status profissional dos policiais.

As operações policiais cujo alvo era a dissidência política eram conduzidas por oficiais do exército, ao mesmo tempo em que os serviços de informações policiais foram incorporados às agências militares de inteligência (MESQUITA NETO 1997)[5].

É importante lembrar que a tendência à homogeneização entre polícia e forças armadas não é um processo constante. Supondo que a polícia pertence a pelo menos dois campos organizacionais - o aparato coercitivo do Estado e o sistema de justiça criminal -, é fundamental verificar qual campo exerce maior pressão e com qual campo a polícia mais se identifica, ontem e hoje.

Como notado anteriormente, muitas polícias modernas foram modeladas a partir de exércitos. Entretanto, ao longo dos anos, algumas polícias se diferenciaram cada vez mais das forças armadas, devido a processos políticos e a pressões vindas de organizações de diferentes campos. A Gendarmerie francesa, os Carabinieri italianos e os Carabineros espanhóis, por exemplo, tiveram de adotar um ethos diferente, um ethos policial. Especialmente no período que se seguiu aos anos de 1960, na França e na Itália, e aos anos de 1980 na Espanha, essas forças militarizadas progressivamente se identificaram com outras organizações além das forças armadas (PORTA e REITER 1998).

É variável o grau em que as polícias se identificam com os diferentes campos organizacionais. Em todo caso, a maioria das polícias é militarizada em alguma medida. Portanto, é importante analisar as diferentes maneiras como ocorre a militarização.

[5] A IGPM ainda existe, apesar de seu papel ter sido minimizado. Enquanto no passado a inspetoria influía sobre as polícias militares em quase todos os aspectos - do currículo das academias às listas de promoção - hoje sua função se resume ao controle de armamento e coordenação de atividades específicas de treinamento.

Dimensões da militarização das polícias

Como temos argumentado, o processo de homogeneização do aparato coercitivo do Estado resultou em alguma militarização das polícias. A extensão desse processo, entretanto, varia bastante. A seguir apresentamos seis dimensões em que ocorre a militarização. As três primeiras são internas e, as três últimas, externas[6].

* **Organização:** A polícia absorve modelos organizacionais, símbolos e linguagem utilizados pelas forças armadas.
* **Treinamento:** A polícia adota armas, treinamento e códigos disciplinares militares.
* **Emprego:** Táticas e estratégias militares são incorporadas à atividade policial. Um bom exemplo são as unidades paramilitares de polícia.
* **Controle:** A estratégia policial é definida pelas forças armadas. Onde as forças armadas não dirigem a ação policial, podem controlar alguns de seus aspectos, como a compra de armamento e a distribuição geográfica do policiamento.
* **Inteligência:** Atividades de inteligência são controladas pelas forças armadas ou de algum modo influenciadas pelo processo decisório militar.
* **Justiça:** A polícia está inteira ou parcialmente sujeita à jurisdição de tribunais militares.

Essa classificação acima não apresenta um processo escalonado. A gradação não ocorre de uma categoria para a outra, mas sim no interior de cada categoria. Em outras palavras, a polícia pode ser mais ou menos militarizada em termos de organização, em termos de

[6] Charles Call (2002) propõe uma lista de sete indicadores de níveis de militarização da segurança interna. Nossa classificação se difere por ser especificamente centrada nas organizações policiais. Ver também Bayley (1993).

treinamento, de emprego, e daí em diante. Em linhas gerais, polícias cujos membros seguem estatuto jurídico-militar - como as PMs brasileiras ou a Gendarmerie francesa - apresentam níveis médios e altos de militarização nas dimensões controle, inteligência e justiça. Ao mesmo tempo, forças civis, como as norte-americanas, podem ser altamente militarizadas em termos de organização, treinamento e emprego.

Militarização da organização

Em influente estudo sobre a violência policial, Skolnick e Fyfe intitularam um dos capítulos "Policiais como soldados" (*Cops as soldiers*), em que os autores analisam as desvantagens do modelo militar no policiamento norte-americano (1993: 113-133). David Bayley, estudando polícias civis de diferentes países, argumenta que as polícias deveriam ser mais desmilitarizadas no futuro (1994: 146). Esses autores se referem à militarização da organização, cujo principal elemento é o modelo disciplinar-hierárquico.

Os autores criticam a disciplina militar por uma série de motivos: impede a polícia de aprender com seus próprios erros; endurece a supervisão sobre os policiais de baixa patente, enquanto a atenua sobre os oficiais; dificulta a comunicação, ao sobrevalorizar a importância da cadeia de comando; aumenta custos sem melhorar resultados. Acima de tudo, o sistema do "comando-e-controle" é incongruente com a natureza da atividade policial, pois "busca regular de maneira minuciosa o comportamento de indivíduos que são, pela natureza de seu trabalho, obrigados a tomar decisões complexas e imediatas em circunstâncias imprevisíveis" (BAYLEY, 1994: 145, tradução nossa).

Ao contrário de soldados da guerra - em que os generais tomam as decisões e os soldados simplesmente "fazem ou morrem" - uma patrulha regular proporciona ao policial de baixa patente uma enorme discricionariedade, que não pode ser reconhecida pelo paradigma hierárquico-

disciplinar. Como uma alternativa, analistas propuseram modelos em que hospitais e universidades substituem os exércitos, e a coordenação toma o lugar da subordinação (Bayley, 1994: 145-161). Em hospitais e universidades, a prestação de serviços é conduzida pelo pessoal da linha de frente — médicos e professores — que coordenam as atividades com a equipe administrativa da organização[7].

Uma outra resposta ao problema da discricionariedade foi o movimento da polícia comunitária. Na crença de que o mais importante aspecto da atividade policial é a relação como os cidadãos, os defensores desse movimento argumentaram que as polícias devem reconhecer e apreender as decisões tomadas pelos policiais de rua. Eles não devem ser tratados como meros seguidores de ordens. Devem ter, manifestamente, discricionariedade suficiente para atuarem como principal contato entre polícia e comunidade (SKOLNICK e BAYLEY 1988).

Não se deve esquecer, entretanto, que o modelo disciplinar-hierárquico foi desenvolvido para permitir o controle da conduta policial. Não é conseqüência dos próprios policiais, mas de sua obrigação de submeter-se ao Estado de direito. A disciplina e a supervisão são extremamente importantes para assegurar que o poder da polícia seja mantido em seus limites legais. Presume-se que o paradigma disciplinar-hierárquico facilite a supervisão. Entretanto, se o modelo for rígido demais, ocorre exatamente o contrário: a supervisão pelos oficiais do que acontece nas ruas se torna ainda mais difícil. Embora as regras de conduta (principal mecanismo de supervisão e elemento mais característico do modelo disciplinar) sejam cruciais para prevenir o mau comportamento policial, não há manual capaz de prever todas as situações com que o policial se defrontará nas ruas. De fato, se as regras são numerosas e inflexíveis,

[7] Obviamente, Bayley se refere ao caso dos Estados Unidos, onde se desenvolveu uma profissão de administradores de hospitais e universidades, que não se confundem com os médicos e professores.

respeitá-las todas torna-se praticamente impossível, o que pode gerar antipatia com relação aos supervisores e instigar o *esprit de corps* entre policiais de rua. Os supervisores da linha de frente ficam numa situação comprometedora: precisam garantir que nada vai "dar errado", em termos do código disciplinar, mas não podem desencorajar a iniciativa de seus subordinados. Ao mesmo tempo, tendem a se ressentir dos oficiais que nunca estão nas ruas. Cria-se, então, uma subdivisão entre membros das patentes inferiores e superiores. O policial de comando acaba perdendo o controle do que acontece nas ruas.

Analisando a tentativa da Polícia Militar do Rio de Janeiro de implantar um programa de policiamento comunitário, Jacqueline Muniz e outros (1997) observaram as debilidades do modelo militar de organização. Embora o programa exigisse que os policias tomassem decisões altamente discricionárias, a severidade do código de disciplinar e a rígida subordinação da companhia aos comandantes do batalhão acabaram por inibir a iniciativa de policiais individuais. A excessiva centralização em termos decisórios sacrificou a eficácia de estratégias alternativas como o policiamento comunitário.

Militarização do treinamento

A legislação criminal impõe uma série de limites à atividade policial. Em geral, isso ocorre independentemente do processo de militarização, visto que são limitações vindas de fora das organizações policiais e militares. Entretanto, a lei também concede à polícia um alto grau de discricionariedade. A própria natureza da atividade policial requer um nível de autorização funcional raramente encontrado em outras instituições burocráticas. Isso levanta uma questão bastante delicada: Até que ponto e em quais circunstâncias se deve admitir o uso da força?

Do ponto de vista dos membros da organização, essa pergunta só pode ser respondida através da experiência. O

conhecimento e a familiaridade fornecem ao policial as habilidades necessárias para analisar as situações e decidir quando e como usar de força. A experiência é incorporada às atividades de patrulhamento e se transforma na base do treinamento e dos manuais de conduta - a fim de que a atuação individual possa ser avaliada a partir de parâmetros legais e profissionais (KLOCKARS 1996).

Mas, quando as polícias adotam códigos de conduta e manuais militares, um poderoso instrumento de controle tende a se perder. Códigos militares normalmente enfatizam a necessidade da disciplina e hierarquia, e não o controle da força, ainda menos ainda a busca de alternativas ao uso da força.

Um oficial da Polícia Militar de Minas Gerais, por exemplo, informou a um dos autores, em 2001, que o coração das silhuetas era o alvo mais pontuado no treinamento com armas de fogo. Outras partes (não-letais) do corpo eram de importância secundária. Mesmo que os manuais não o digam explicitamente, atirar no coração ou no pescoço de um suspeito é o rumo da ação "profissional" na maioria das polícias brasileiras. Quando um policial atira e mata, o resultado é facilmente "compreendido" pelos seus pares. Similarmente, em estudo etnográfico sobre as unidades paramilitares de polícia (PPU's) norte-americanas, Peter Kraska encontrou uma tendência à glorificação da disciplina e do estado de espírito necessários para matar. Nas palavras de um policial.

> *"Para quê cumprir um mandado de prisão de um traficante de crack com um .38? Com blindagem completa, as porcarias certas [apontando para uma bainha com uma pistola Glock nove milímetros] e treinamento, você pode aloprar e se divertir" (2001c: 143, tradução nossa).*

Os códigos de conduta e manuais de treinamento de algumas polícias militares, incluindo as brasileiras, são iguais aos, ou virtualmente copiados daqueles usados pelas forças armadas. Polícias civis, como as norte-americanas

(ver abaixo), também podem incorporar regras e manuais militares. Em ambos os casos, o controle interno do uso da força torna-se deficitário, visto que os parâmetros profissionais não promovem tal controle. Ao mesmo tempo, algumas polícias organizadas no modelo militar - como a Gendarmerie - produzem seus próprios manuais e regras de conduta, no esforço de se distinguirem do exército e melhorar o controle da força.

Militarização do emprego

O controle sobre a distribuição das tropas policiais é uma das mais frágeis arenas da responsabilização das polícias. As estratégias de despachamento (quantos policiais são enviados para que partes da cidade e de que maneira?) devem considerar a proporcionalidade e o respeito pelos direitos dos cidadãos. Devem, portanto, manter-se distintas das estratégias militares.

As PPU's são um bom exemplo da militarização do emprego. Essas unidades têm suas origens nos batalhões formados para controlar distúrbios. Elas geralmente operam com um grande número de policiais e seguindo uma rígida cadeia de comando. São despachadas em formação militar, em comparação ao solitário guarda de patrulha. Em vez da mistura física com os cidadãos, suas operações são planejadas e executadas a partir de uma clara distinção entre "nós" e "eles". Os policiais normalmente consideram a participação em uma PPU como algo altamente honrável, ou pelo menos mais nobre que a atividade normal de patrulha. As PPU's utilizam adjetivos glamourosos para se autodescrever - esquadrões "de elite" ou equipes "táticas". O uso da força legítima do Estado, ou a ameaça de tal uso, está no cerne de suas operações.

A polícia moderna surgiu da idéia do controle de distúrbios, tanto na França pós-revolucionária quanto na Inglaterra da Revolução Industrial. Se a polícia é um mecanismo de controle social coercitivo pelo Estado, então

a unidade de controle de multidões é seu mais requintado dispositivo de "manutenção da ordem". Numa democracia, a unidade paramilitar deve ser empregada para administrar distúrbios civis e violência pública. No entanto, dependendo da natureza da ordem política, mesmo em sistemas democráticos, as PPU's têm servido a outros objetivos. Kraska e Cubelis (1997) observaram que as PPU's norte-americanas proliferaram nos últimos vinte anos, especialmente desde o fim da Guerra Fria. Além disso, têm sido cada vez mais utilizadas em "batidas" pró-ativas em áreas que a polícia denomina "zonas quentes de criminalidade". No passado, essas unidades eram utilizadas apenas em situações de extrema gravidade, como seqüestros. Os autores relacionam a ascensão do policiamento paramilitar à mudança na natureza do controle social nos Estados Unidos:

> *[Temos assistido à] aceleração da implemen-tação acrítica, pelas agências de direito criminal, de práticas consistentes com os dogmas da "alta-modernidade": a acentuada padronização, a rotinização, a eficiência técnica, a cientificização, a minimização dos riscos, a tecnologicização, o pensamento atuarial, o fetiche do "efetivo", a indiferença moral, e um foco em populações agregadas, na tarefa de administrar com mais eficiência aqueles que ameaçam a ordem do Estado (KRASKA e CUBELIS 1997: 625-626, tradução nossa).*

Estudando as PPU's, Kraska conduziu uma análise etnográfica e dois surveys nacionais de policiais norte-americanas (KRASKA 1996; KRASKA e KAPPELER 1997). Algumas de suas observações estão detalhadas abaixo:

> *No final de 1995, 89 por cento das polícias servindo a cidades com mais de cinqüenta mil habitantes tinha uma PPU, quase o dobro do que existia em 1980. O crescimento em jurisdições pequenas (25 a 50 mil habitantes) foi ainda mais pronunciado. Encontramos um aumento de 157 por*

> *cento no número de PPU's entre 1985 e 1995. No final de 1995, mais de 65 por cento de polícias de cidades pequenas tinham uma PPU. Nessas cidades, hoje, há quase 18 policiais para cada 100 servindo em uma PPU (a maioria designada em meio horário, passando o restante do tempo no patrulhamento comum). Se combinarmos os dados de polícias pequenas e grandes, vemos que o paradigma paramilitar está se tornando uma parte integral do policiamento em todas as polícias que servem a mais de 25 mil pessoas. Em 1995, mais de 77 por cento das polícias tinha uma unidade paramilitar, um aumento de 48 por cento desde 1985. As polícias registraram 19.962 despachamentos paramilitares, um aumento de 939 por cento sobre as 2.884 chamadas em 1980. Mais de 20 por cento das polícias com PPU's usam suas unidades para "patrulhamento pró-ativo" (patrulhando zonas de alta criminalidade em equipes de quatro a doze policiais, abordando veículos e cidadãos suspeitos), um aumento de 257 por cento desde o início de 1989 (...). Pesquisas anteriores demonstraram que quase a metade das PPU's do survey havia treinado com autoridades militares da ativa, especialistas em operações especiais. Inúmeras polícias admitiram seu envolvimento próximo com os "Navy Seals" e com os "Army Rangers" (KRASKA 2001b: 7, tradução nossa).*

No Brasil, as polícias utilizam formação militar para temporariamente "invadir" favelas, com o objetivo de controlar drogas, gangues e armas. A morte de civis é comum em tais operações. Usam-se equipes regulares em vez de PPU's, já que o treinamento das polícias brasileiras é bem mais militarizado que o das norte-americanas. Independentemente da dimensão de segurança pública, tais estratégias demonstram que problemas de natureza altamente política - como a desigualdade social, a economia das drogas e a atividade de gangues - tendem a provocar o emprego de força militar. Quando a intervenção militarizada simplesmente

gera mais intervenção militarizada, algo deve estar errado com o arranjo democrático.

Militarização do controle

As polícias e as forças armadas apresentam uma conexão política inerente: ambas exercem o monopólio estatal sobre o exercício da força legítima. Quando há conflito entre as duas, como, por exemplo, quando militares e policiais advêm de diferentes grupos étnicos - ou quando pertencem a grupos políticos adversários - há uma tendência à instabilidade política (ENLOE 1976).

O Exército, na medida em que exerce o controle direto sobre as polícias, flexiona seus músculos políticos interna e localmente. Em federações, o policiamento pelo Exército traduz-se pela centralização do poder e pela forte interferência do governo central nos arranjos subnacionais. Os sulistas norte-americanos, por exemplo, tinham boas razões para propor o *Posse Comitatus Act*, de 1878, que criminalizou o uso de "qualquer parte do Exército... para executar as leis", exceto quando expressamente autorizado pela Constituição ou por ato do Congresso (KOPEL e BLACKMAN 1997). Eles sabiam que o uso do Exército significava interferência política do norte (o governo nacional)[8].

Durante a era militar na Argentina, no Brasil, Chile e Uruguai, as polícias estiveram sob controle direto das forças armadas. O mesmo se deu nos países da América Central. Entretanto, daí não se segue que a militarização do controle seja sinônimo de ditadura. Pode ser que as forças armadas exerçam o controle apenas em situações específicas, definidas em lei. Assim, muitos Estados permitem às forças armadas comandar as polícias em

[8] O Posse Comitatus Act foi emendado para permitir a cooperação entre polícia e Exército na "guerra às drogas" (KOPEL e BLACKMAN 1997).

emergências sociais. Os militares também podem (como na França) cumprir um papel na definição das zonas de segurança do país, assim interferindo na organização do policiamento de distúrbios públicos. Ainda, mesmo que as forças armadas não interfiram nas estratégias policiais, podem controlar a quantidade e a qualidade do armamento disponível para as polícias.

Militarização da inteligência

O vínculo político entre polícia e forças armadas se estende para a informação. Atividades de inteligência concernentes à segurança externa não são rigorosamente submetidas ao escrutínio político. Quando se trata de segurança externa, a distinção civil-militar é obscurecida, mesmo em democracias estáveis. Na medida em que, no âmbito doméstico, os exércitos assumem maior controle sobre a coleta de informações, teorias da razão de Estado tornam-se mais aceitáveis. A preocupação retórica da "segurança" passa a sobrepujar a necessidade de responsabilização. Assim, há menor escrutínio civil da informação coletada e do uso de tal informação, uma situação que favorece o abuso.

A informação é essencial para o planejamento policial: são necessários dados abundantes sobre os locais e horas em que os crimes violentos acontecem. Entretanto, as agências militares de inteligência tendem a se concentrar em dissidentes políticos ou em grupos vistos como ameaças ao Estado: dados de pouca utilidade para o planejamento rotineiro da atividade policial.

No Brasil, a lei determina que as polícias militares integrem os sistemas de inteligência e contra-inteligência administrados pelas forças armadas. Até hoje, praticamente não há supervisão civil das atividades de inteligência policial. Ao mesmo tempo, a militarização da inteligência é a principal dimensão de militarização externa nos Estados

Unidos, especialmente no policiamento da fronteira com o México. Uma força tarefa militar - a JTF-6 - foi estabelecida em 1989 para combater o fluxo de drogas através da fronteira, auxiliando a agência policial federal anti-drogas (*Drug Enforcement Agency*). Mais tarde, com a confluência das políticas de imigração e de controle das drogas, incluiu-se o serviço policial de imigração (*Immigration and Naturalization Service Border Patrol*). A JTF-6 também trabalha com um consórcio (denominado *Operation Alliance*) de polícias federais, estaduais e locais (PARENTI 2001)[9]. Com a "guerra" ao terrorismo, é razoável supor que essa tendência vá perdurar.

Justiça

O processo criminal é essencial para controlar a conduta das polícias. A efetividade da justiça criminal depende (a) de sua autonomia com relação aos poderes políticos e (b) da existência de instrumentos legais e de recursos materiais para que as infrações sejam investigadas e os policiais culpados sejam punidos. Em processos criminais por abuso policial, uma das principais dificuldades de qualquer sistema de justiça é a tarefa de investigação. Quando a própria polícia é responsável pela investigação dos crimes e da má-conduta policial, o sistema judicial será de

[9] Segundo Parenti, "Os oficiais da JTF-6 descrevem sua missão como a de treinamento e apoio, e não como execução [enforcement] da lei. Mas como demonstra a expansão crescente do papel da JTF-6, a linha entre o treinar e o fazer pode ser tênue. Por exemplo, diz o tenente-coronel Bill Riechret, 'não podemos fazer análise de vínculos [de informações] em tempo real, mas é verdade que traduzimos 11.670 páginas de transcrições de escutas policiais'" (2001: 156). Citamos a JTF-6 neste artigo por ser um exemplo de envolvimento prático dos militares em segurança interna. Se considerarmos as atividades conjuntas das polícias e das forças armadas no desenvolvimento de tecnologias de "uso comum", há inúmeros outros exemplos (HAGGERTY e ERICSON 1999).

pouca ou nenhuma utilidade (CHEH 1996). Uma solução é a criação de agências externas, com equipes de investigação competentes para supervisionar a atividade policial (WALKER 2001).

O controle judicial se torna ainda mais difícil nos países onde as polícias se sujeitam a sistemas de justiça militar. O grau de responsabilização perante tribunais militares varia substancialmente. Na França, embora os gendarmes possuam estatuto militar e haja um alto grau de militarização da organização, faz-se a distinção entre matérias de *droit commun* e *droit militaire*. O homicídio de um civil por um policial, por exemplo, será processado em uma corte comum, enquanto infrações relativas à hierarquia militar, por outro lado, são tratadas em tribunais policiais militares. No Brasil, praticamente todo crime cometido por um policial militar é julgado por um tribunal militar. Mesmo nos poucos casos em que a competência é da justiça comum, como o homicídio intencional de um civil, a investigação permanece como responsabilidade das autoridades militares, e é a justiça militar quem decide se o crime foi intencional ou não[10].

O problema com as corte militares não é que suas sentenças serão necessariamente menos rigorosas que as civis. Como já escrevemos, o alcance da sentença depende tanto de quem investiga quanto de quem julga. O problema é que esses tribunais militares em nada ajudam na responsabilização das polícias perante a autoridade civil. A justiça militar é um mecanismo - implementado de acordo com o conjunto de normas da própria organização militar - de controle e avaliação da conduta individual. Nesse sentido,

[10] A tortura e o abuso de autoridade também são processados por tribunais comuns. O homicídio culposo, constrangimento ilegal, a lesão corporal, a invasão de domicílio, o estupro e praticamente todos os outros crimes praticados em serviço são julgados pela justiça militar. Para uma descrição das situações em que cada ramo da justiça atua, bem como da severidade das penas impostas por cada uma, ver Zaverucha (1999).

é uma forma interna de controle. Mas mecanismos de controle interno são largamente ineficazes quando estão em jogo normas e procedimentos que não foram internalizados pela organização. Mesmo quando os tribunais militares conseguem reunir provas suficientes para condenação (como provas de abuso da força letal), podem deixar de fazê-lo simplesmente porque não consideram aquela infração como uma violação da disciplina ou do dever militar[11].

Mesmo em polícias civis, quando se trata do uso da força, a eficácia dos mecanismos de controle interno é bastante questionável. A perspectiva dos supervisores sobre a necessidade e a intensidade da força não é tão diferente da de seus pares. Mecanismos externos de controle são essenciais, portanto, para assegurar que os limites ao uso da força sejam internalizados pela organização policial.[12]

Conclusão

A maioria das polícias modernas, inclusive as do "mundo democrático", tornaram-se militarizadas em alguma

[11] O Centro Santos Dias de Direitos Humanos analisou 380 julgamentos de policiais militares pela justiça militar de São Paulo, entre os anos de 1977 e 1983. A intenção era cobrir todos os processos, mas a organização não obteve acesso aos documentos necessários. O estudo demonstrou que, de 82 policiais acusados de homicídio, apenas 14 foram condenados (15,9%). De 44 policiais acusados de crimes contra a propriedade, 14 foram condenados (31,8%). Finalmente, dos 53 policiais denunciados por faltas disciplinares, 28 foram condenados (52,8%) (CALDEIRA 2000: 153).

[12] Segundo Amitai Etzioni, "a internacionalização é um elemento da socialização em que o ator aprende a seguir normas de comportamento em situações que despertam impulsos de transgressão e nas quais não há vigilância ou sanções externas. Isso se dá através de processos não-racionais tais como a identificação com figuras de autoridade ou o vínculo afetivo...A internalização é um processo notável através do qual obrigações impostas (cujo cumprimento deve ser forçado ou remunerado) transformam-se em desejo" (2000: 167-168, tradução nossa).

medida. Democracias estáveis, como a França, foram capazes de preservar práticas policiais democráticas e respeito pelo Estado de direito, mesmo empregando polícias cujos membros são juridicamente classificados como militares. Entretanto, para que um regime seja considerado verdadeiramente democrático, é fundamental que os governantes eleitos possam contar com uma burocracia utilizável, que sirva para proteger os direitos dos cidadãos e para prestar serviços públicos básicos[13]. Quanto mais militarizada uma força policial, menor a chance de que a autoridade civil será capaz de administrá-la, ao menos para o objetivo de proteção das liberdades civis e do Estado de direito. Isso se aplica igualmente para os aspectos internos e externos de militarização. A militarização interna sobrevaloriza o espírito de corpo da polícia: contribui para o desenvolvimento de uma distinção entre "nós" e "eles" dos policiais com relação aos cidadãos. As conseqüências da militarização externa variam. Em linhas gerais, o impacto é minimizado quando as relações civis-militares, na esfera política, tenham atingido um nível de estabilidade democrática. Não obstante, a militarização externa retira o poder de decisão sobre questões policiais das mãos da autoridade eleita, transferindo-o para as forças armadas.

Este artigo desafiou a concepção de que a desmilitarização das polícias envolve principalmente o fim

[13] Aqui tomamos de empréstimo os cinco aspectos de uma democracia consolidada, definidos por Juan Linz e Alfred Stepan: sociedade civil, sociedade política, Estado de direito (rule of law), aparato estatal administrável e sociedade econômica: "Para proteger os direitos dos cidadãos e fornecer os outros serviços públicos básicos demandados, o governo democrático precisa ser capaz de exercer efetivamente sua autoridade e de reivindicar o monopólio legítimo do uso da força no território. Mesmo que o Estado não tivesse qualquer outra função além desta, ainda assim teria que taxar compulsoriamente, para poder custear a polícia, os juízes e os serviços básicos. A democracia moderna, portanto, necessita de efetiva capacidade de comando, regulação, arrecadação. Para tanto precisa de um estado em funcionamento que seja considerado utilizável pelo novo governo democrático" (1996: 11).

do controle militar sobre elas. Tal visão é simplificada e pouco contribui para o controle sobre o uso da força pelas organizações policiais. O controle militar é apenas um dos aspectos da militarização policial, talvez o mais óbvio. Nossa assertiva é a de que, realmente, as polícias precisam ser desmilitarizadas. Mas esse processo abrange mais que uma mera troca de uniforme ou de título. Mais amplamente, implica uma mudança no ethos organizacional, com relação à maneira como a força é empregada. Em outras palavras, trata-se de estabelecer mecanismos institucionais pró-ativos que intensifiquem o controle civil sobre o uso da força. Para tanto, os seis aspectos da militarização - organização, emprego, treinamento, controle, inteligência e justiça - devem ser abordados. O exame de cada categoria suscita uma série de problemas que requerem solução não apenas no âmbito das relações entre civis e militares, mas na esfera mais ampla do controle social democrático.

Referências bibliográficas

ALARY, Jean. 2000. *L'histoire de la Gendarmerie: de la Renaissance au IIIe Millenaire*. Paris: Calmann-Levy.

BAYLEY, David H. 1975. "The Police and Political Development in England". In: C. Tilly (Org.). *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press: p. 328-379.

BAYLEY, David H. 1993. "What's in a Uniform? A Comparative View of Police-Military Relations in Latin America", trabalho apresentado à conferência *Between Public Security and National Security*, Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center.

BAYLEY, David H. 1994. *Police for the Future*. New York: Oxford University Press.

BITTNER, Egon. 1991. "The functions of police in modern society". In: Klockars, Carl B., Mastrofski, Stephen (Orgs.). *Thinking about police: contemporary readings*. New York: McGraw-Hill: p.35-51. (Publicado originalmente em BITTNER, E. 1980. *The functions of police in modern society*. Cambridge: Olegeschlager, Gunn & Hain.

CALDEIRA, Teresa P. 2000. *City of Walls: Crime, Segregation and Citizenship in São Paulo*. Berkeley: University of California Press.

CALL, Charles T. 2002. "War Transitions and the New Civilian Security in Latin America". *Comparative Politics*, V. 35, n. 1.

CANO, Ignácio. 1996. *Letalidade da Ação Policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos da Religião.

CELS (CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES). 2000. *Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos en Argentina.* Buenos Aires: CELS-Eudeba.

CHEH, Mary M. 1996. "Are Lawsuits an Answer to Police Brutality?" In W. A. GELLER. e H. TOCH (Orgs.). *Police Brutality: Understanding and Controlling Police Abuse of Force*. New Haven: Yale University Press: p.247-272.

CHEVIGNY, Paul. 1990. "Police Deadly Force as a Social Control: Jamaica, Argentina and Brazil". *Criminal Law Forum*. V. 1, n. 3: p. 389-425.

DEL BAYLE, Jean-Louis Loubet. 1992. *La Police: Approche Socio-Politique*. Paris: Montchrestien.

ENLOE, Cynthia H. 1976. "Ethnicity and Militarisation: Factors Shaping the Role of Police in Third World Nations." In: C. Enloe e U. Semin-Panzer (Orgs.). *The Military, the Police and Domestic Order: British and Third*

World Experiences. London: Richardson Institute for Conflict and Peace Research: p. 144-56.

ETZIONI, Amitai. 2000. "Social Norms: Internalization, Persuasion and History." *Law and Society Review*. V. 34, n. 1.

FUNDACIÓN ARIAS PARA LA PAZ Y EL PROGRESO HUMANO. 1997. *Relaciones Cívico-militares Comparadas: Entendiendo los Mecanismos de Control Civil en Pequeñas Democracias*. San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

HAGGERTY, Kevin D., ERICSON, Richard V. 1999. "The militarization of policing in the information age". *Journal of Political and Military Sociology*. V. 27, n. 2: p. 233-255.

HOLLOWAY, Thomas. 1993. *Policing Rio de Janeiro: Repression in a 19th Century City*. Stanford: Stanford University Press.

ISACSON, Adam. 1997. *Altered States: Security and Demilitarization in Central America*. Washington D.C.: Center for International Policy and Arias Foundation.

KALMONOWIECKI, Laura. 1995. *Military Power and Police in Argentina 1900-1955.* New York: Tese de Doutoramento, New School for Social Research.

KLOCKARS, Carl B. 1996. "A Theory of Excessive Force and Its Control". In: W. A. GELLER. e H. TOCH (Orgs.). *Police Brutality: Understanding and Controlling Police Abuse of Force*. New Haven: Yale University Press: p. 1-22.

KOPEL, David B., BLACKMAN, Paul M. 1997. "Can Soldiers be Peace Officers? The Waco Disaster and the Militarization of American Law Enforcement". *Akron Law Review*. V. 30: p. 619-659.

KRASKA, Peter B. 1996. "Enjoying Militarism: Political/ Personal Dilemmas in Studying U.S. Paramilitary Units". *Justice Quarterly*. V. 13, n. 3: p. 405-429.

KRASKA, Peter B. 1999. "Militarizing Criminal Justice: Exploring the Possibilities". *Journal of Political and Military Sociology*. V. 27, n. 2: p. 205-215.

KRASKA, Peter B. (Org.). 2001a. *Militarizing the American criminal justice system: the changing roles of the Armed Forces and the police*. York: Northeastern University Press.

KRASKA, Peter B. 2001b. "The Military-Criminal Justice Blur: An Introduction". In: P. Kraska (Org.). *Militarizing the American criminal justice system: the changing roles of the Armed Forces and the police*. York: Northeastern University Press: p. 3-13.

KRASKA, Peter B. 2001c. "Playing War: Masculinity, Militarism, and Their Real-World Consequences". In: P. Kraska (Org.). *Militarizing the American criminal justice system: the changing roles of the Armed Forces and the police*. York: Northeastern University Press: p. 141-157.

KRASKA, Peter B., CUBELIS, Louis J. 1997. "Militarizing Mayberry and Beyond: Making Sense of American Paramilitary Policing". *Justice Quarterly*. V. 14, n. 4: p. 607-629.

KRASKA, Peter B., KAPPELER, Victor E. 1997. "Militarizing American Police: The Rise and Normalisation of Paramilitary Units". *Social Problems*. V. 44, n. 1: p. 1-18.

MARCH, James, OLSEN, Johan. 1975. *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.

MENDEZ, Juan E., O'DONNEL, Guillermo, PINHEIRO, Paulo Sérgio (Org.). 1999. *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

MESQUITA NETO, Paulo de. 1997. "Police, Armed Forces and Democracy in Brazil." Trabalho apresentado em 4 de novembro ao Sawyer Seminar, New York: New School for Social Research.

MILLER, Wilbur R. 1975. *Cops and Bobbies: Policy Authority in New York and London 1830-1870*. Chicago: University of Chicago Press.

MUNIZ, Jacqueline et. al. 1997. "Resistências e Dificuldades de Um Programa de Policiamento Comunitário". *Tempo Social*. V. 9, n.1: p. 197-213.

NEILD, Rachel. 1995. *Policing Haiti: Preliminary Assessment of the New Civilian Security Force* Washington DC: The Washington Office on Latin America.

NIERDERHOFFER, A., BLUMBERG, A. 1972. *The Ambivalente Force*. Boston: Ginn/Blaisdell.

PARENTI, Christian. 2001. *Lockdown America: police and prisons in the age of crisis*. New York: Verso.

PORTA, D.D., REITER, H. (Orgs.). 1998. *Policing Protest: the Control of Mass Demonstrations in Western Democracies*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

POWELL, Walter, DIMAGGIO, Paul. 1991. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields". In: W. POWELL e P. DIMAGGIO (Orgs.). *The New institutionalism in*

organizational analysis. Chicago: University of Chicago Press: p. 41-62.

SKOLNICK, Jerome H., BAYELY, David H. 1988. *Community Policing: Issues and Practices Around the World*. Washington DC: National Institute of Justice.

SKOLNICK, Jerome H., FYFE, James F. 1993. *Above the Law: Police and the Excessive Use of Force*. New York: Free Press.

STEPAN, Alfred, LINZ, Juan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore e Londres: John Hopkins University Press.

WALKER, Samuel. 2001. *Police Accountability: The Role of Citizen Oversight*. Belmont: Wadsworth.

WOLA (THE WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA), HEMISPHERE INITIATIVES. 1993. *Risking Failure: The Problems and the Promise of the New Civilian Police in El Salvador*. Washington DC: The Washington Office on Latin America and Hemisphere Initiatives.

WOLA (THE WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA). 1995. *Demilitarizing Public Order: the International Community, Police Reform and Human Rights in Central America and Haiti* Washington DC: The Washington Office on Latin America.

ZAVERUCHA, Jorge. 1999. "Military Justice in the State of Pernambuco after the Military Regime: An Authoritarian Legacy". *Latin American Research Review*. V. 34, n. 2: p. 43-73.

A DESMILITARIZAÇÃO DAS POLÍCIAS E A LEGISLAÇÃO ORDINÁRIA*

1 - Introdução

Desde que se encerrou o ciclo de regimes autoritários na América Latina, um dos pontos em comum na agenda de reformas institucionais tem sido a desmilitarização dos órgãos de segurança interna. Em países como El Salvador e Haiti, a desmilitarização das polícias foi inclusive uma condição para o processo de abertura política (Cf. WOLA, 1995; NEILD, 1995). O maior objetivo dessas reformas era evitar que se repetissem os abusos contra os direitos humanos cometidos pelos regimes militares, promovendo-se a criação de forças civis de segurança (Cf. CALL, 2002; ISACSON, 1997).

No Brasil, com o processo de redemocratização "lenta e gradual", controlado pelo próprio regime, o modelo de policiamento forjado pelos militares permaneceu intocado em suas características principais. Não obstante a intensa transformação da sociedade brasileira, duas polícias estaduais – uma civil, investigativa e judiciária, outra militar, ostensiva e fardada – permaneceriam como as principais organizações de segurança pública. Mais ainda, o modelo foi incorporado à nova Constituição Federal de 1988 (art. 144). Doravante seria ainda mais difícil transformá-lo.

Tornou-se lugar comum o argumento de que, para desmilitarizar o policiamento ostensivo, é preciso emendar a Constituição Federal. Entretanto, a legislação federal ordinária que trata das polícias militares é dos anos de 1969 e 1983. Permanecem em vigor vários dispositivos legais,

* Publicado originalmente na Revista de Informação Legislativa, a. 42, n. 165, jan./mar. 2005, Brasília, DF. Agradecemos aos editores da Revista de Informação Legislativa a autorização para reprodução do artigo nesta coletânea.

todos anteriores à redemocratização, que reproduzem o modelo policial da era autoritária. Além disso, uma polícia "militar" pode ser mais ou menos "militarizada". A *Gendarmerie* francesa, por exemplo, é uma polícia "militar". Entretanto, possui um comandante civil e seus membros não gozam de foro especial (justiça militar) em caso de crimes praticados contra civis. Sob esses aspectos, trata-se de uma polícia menos "militarizada" que as brasileiras.

Em outra oportunidade, desenvolvemos a idéia de que há seis dimensões fundamentais da militarização das polícias: organização, treinamento, emprego, controle, inteligência e justiça (Cf. COSTA; MEDEIROS, 2003). Este artigo parte daquelas categorias para abordar a desmilitarização do policiamento ostensivo brasileiro. Começaremos com uma breve análise histórica do arcabouço legal da organização policial militar. Isso nos permitirá situar e interpretar o atual ordenamento constitucional a partir de um padrão histórico. Como veremos, este padrão não foi inventado pelo regime militar, mas tem suas raízes em nossa organização federativa. Na última seção, aplicaremos as seis dimensões citadas às polícias brasileiras, sugerindo alterações infraconstitucionais as quais – mesmo sem alterar profundamente o padrão decisório – podem contribuir para a desmilitarização.

Cabe ressaltar que nosso tema não é a propagada unificação das polícias militares e civis[1]. "Desmilitarização" e "unificação" não são sinônimos. Como já dissemos, mesmo uma polícia civil - ou seja, uma polícia sem qualquer vinculação legal com as forças armadas - pode ser altamente "militarizada". Além da proposta da "unificação", muito se ouve falar em "integração": as polícias permaneceriam como duas organizações distintas, mas seriam obrigadas a

[1] No ano de 2002, uma Comissão Mista Temporária de Segurança Pública do Congresso Nacional aprovou proposta de emenda à Constituição que determina o prazo de oito anos para unificação das forças civis e militares nos estados.

trabalharem em conjunto, (Cf. BRASIL; ABREU, 2002). Pode-se dizer que a "desmilitarização" proposta por este artigo segue a mesma estratégia da "integração": propõe reformas sem a necessidade de alterações constitucionais. Desmilitarizar significa priorizar a segurança dos cidadãos, e não a do Estado. Ao mesmo tempo, contribui para a criação de organizações de segurança que estejam sob o efetivo comando da autoridade civil e que sejam melhor adaptadas à missão constitucional de garantia da ordem democrática.

2 - As Constituições brasileiras: entre o controle do crime e o controle da federação

A preocupação com a criminalidade urbana é fenômeno recente na história brasileira e teve pouca influência na maneira como as polícias se estruturaram. Ao mesmo tempo, a preocupação com a unidade territorial, e com o equilíbrio entre centro e periferia estiveram presentes em toda a nossa história política. O modelo policial e o federalismo brasileiros estão altamente relacionados.

Para afastar o constante risco da desintegração territorial, a elite político do Império se viu na necessidade de centralizar a máquina estatal (Cf. CARVALHO, 1981). Entretanto, dadas as condições da época e a vasta extensão territorial brasileira, a manutenção da lei e da ordem "não podia ser, senão minoritária e excepcionalmente, fruto da presença atual ou potencial do Estado" (CINTRA, 1974, p. 62), quanto mais de um Estado centralizador. Assim, a elite política nacional era obrigada a compactuar com os poderes locais (municipais). Os primeiros vinte anos do Império são marcados pela constante disputa por autoridade política entre centro e periferia. O equilíbrio se deu no plano das províncias: aqui seriam organizadas as eleições, a tributação e as principais forças policiais e competências judiciais (FERREIRA, 1999, p. 30). As decisões seriam tomadas pelos presidentes de província (poder central), com influência dos

proprietários rurais (poderes locais), mas desde que organizados em plano provincial, o que se deu pela formação das clientelas (Cf. GRAHAM, 1997). Sob o comando direto dos presidentes de província, surgem as organizações que seriam conhecidas como forças públicas e mais tarde polícias militares.

Na República Velha, inaugurada a forma federativa de organização política, o arranjo envolvia um reconhecimento da "hegemonia nacional de alguns Estados, principalmente São Paulo e Minas Gerais, garantindo-lhes o controle da máquina do governo federal. "(...) Nas regiões atrasadas ou em decadência, a dominação tradicional era mantida, apoiada pelo centro, em troca da manutenção da ordem interna e do apoio eleitoral" (CINTRA, 1974, p. 68-69). "O controle da política estadual alçava-se como troféu sedutor para os vários grupos, como fonte de empregos, benevolência fiscal, ajuda da força pública e do aparato policial nos confrontos com os oponentes (...)" (CINTRA, 1974, p. 66).

As forças públicas tinham como principal função atuar nesse conflito entre elites nacionais e locais, ou entre diferentes grupos das elites locais. Apesar de serem forças aquarteladas e de terem no Exército o seu modelo de organização, as forças públicas não eram, a rigor, polícias militares, já que não possuíam vinculação jurídica com as forças armadas[2]. Eram verdadeiros exércitos estaduais, instrumentos à disposição do governador para que este fizesse frente a seus inimigos: movimentos populares, elites armadas em seus próprios estados ("coronéis" e seus jagunços"), outras províncias ou até o poder central.

Na década de 1920, o efetivo da força pública de São Paulo era dez vezes maior que o efetivo do Exército estacionado em São Paulo. A "força aérea" de São Paulo era

[2] Excetuadas as disposições relativas à polícia do Distrito Federal, a organização das forças policiais ficou ausente da Constituição de 1891. Cabe notar que as democracias que possuem polícias militares - França, Itália, Espanha, Chile - são Estados unitários e não federativos.

maior que toda a força aérea brasileira. Esse poderio era necessário para que São Paulo pudesse manter sua colocação hegemônica, evitando as tão freqüentes intervenções federais que os estados mais fracos sofriam. Também significativas em poderio bélico eram as forças públicas de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul (Cf. FERNANDES, 1971; TORRES, 1961, p. 233-240).

Cabe notar que o Exército brasileiro demorou um longo período para se profissionalizar. É somente a partir da década de 20, com o tenentismo, e principalmente depois da era Vargas, que se pode falar no exército como uma organização dotada de uma identidade própria, formada por pessoas ocupantes de cargos de atribuições definidas, formuladora de parâmetros de conduta e de eficiência profissional (Cf. COELHO, 1976).

Temos, portanto, nas três primeiras décadas do século XX, de um lado, um Exército Nacional que se profissionaliza e desenvolve os germes de uma Doutrina de Segurança Nacional. Do outro lado, estados federados, cada qual com próprio exército, em potencial conflito interno, entre si ou até mesmo contra o próprio Exército Nacional. Em 1930, o frágil acordo federativo é quebrado e inicia-se o conflito que culminou com a ascensão de Getúlio Vargas, apoiado pelo Exército. Em 1932, ocorre algo crucial na história do policiamento brasileiro: a Revolução Constitucionalista, em São Paulo, quando a força pública daquele Estado lutou contra o Exército Nacional, o qual, ironicamente, teve de contar com a ajuda de outra força pública, a de Minas Gerais.

Terminado o levante paulista, restou a idéia de que era necessário estabelecer um maior controle do poder central sobre as forças públicas. Em 1934, a nova Constituição Federal declarou as polícias militares "reservas do Exército" (art. 167, CF/34) e garantiu a competência privativa da União para legislar sobre "organização, instrução, justiça e garantias das forças policiais dos estados e condições gerais da sua utilização em caso de mobilização ou de guerra" (art. 5o., XIX, l, CF/34). Estava inaugurado o

padrão decisório em questões de policiamento que existe ainda hoje. As polícias são organizações estaduais, mas a Constituição Federal confere importante papel regulador à União. Esta exerce suas competências por meio da legislação e de órgãos executivos federais, como o Exército.

Desde 1934, há competências constitucionais da União e dos estados no que tange às antigas forças públicas e às atuais polícias militares. Ao declará-las como "forças auxiliares" do Exército, o regime de Vargas reduziu a probabilidade de novos conflitos federativos armados. O Estado Novo aumentou o controle com o Decreto-Lei 1.202, de 8 de abril de 1938, que retirou das assembléias legislativas a competência de fixar o efetivo da força policial. Esta seria uma atribuição do governador ou do interventor, mediante prévia autorização do Presidente da República. A Constituição de 1946 manteve o dispositivo que declara as polícias militares auxiliares e reservas do Exército. Entretanto, os estados ficavam livres para criar outras corporações de policiamento ostensivo, como as Guardas Civis, além de contarem com ampla discricionariedade no tocante à organização, formas de emprego da polícia e garantias de seus membros[3].

A partir do Decreto-Lei 317, de 13 de março de 1967, a balança pesou para o lado da União. Os estados limitavam-se a arcar com o custo das polícias militares. A Inspetoria-Geral das Polícias Militares (IGPM), órgão do Exército criado em 1969, controlava praticamente todo o resto: o currículo das academias, a distribuição geográfica dos batalhões e até as listas de promoção das polícias de cada estado. O Comandante-geral de cada polícia militar seria preferencialmente um oficial do Exército. Estavam extintas as guardas civis e proibidas quaisquer outras organizações de polícia ostensiva.

[3] Para uma excelente comparação dos dispositivos relativos à organização policial nas constituições estaduais do período 1946-1964, vide Dias [19—].

O atual regulamento constitucional trouxe a situação a um meio termo. O papel dos estados aumentou em termos de formulação de estratégias policiais, de treinamento e de listas de promoção. Mas as polícias militares ainda são as únicas corporações competentes para o policiamento ostensivo. Permanecem como "forças auxiliares", sujeitas à convocação e mobilização federal. Os policiais sujeitam-se a regime jurídico militar, o que gera conseqüências em termos trabalhistas e da justiça competente para processá-los. A tabela 1 apresenta os principais dispositivos constitucionais relativos às polícias militares. Ao mesmo tempo, apresentam-se os detalhes que, a nosso ver, a Constituição reservou à legislação ordinária. (Vide TABELA 1).

TABELA 1

O que diz a Constituição Federal de 1988

- As Polícia Militares são "forças auxiliares e reserva do Exército" (art. 144, §6º). Isso significa que as corporações podem ser convocadas e/ou mobilizadas pela União, no cumprimento de suas competências constitucionais, previstas no artigo 34 e 136.
- A União tem competência privativa para legislar sobre "normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares" (art. 22, XXI).
- Os membros das polícias militares submetem-se a regime jurídico militar. Isso significa que eles (a) serão julgados pela justiça militar estadual quando cometerem crimes militares (art. 125, §4º), (b) terão direito à aposentadoria militar (art. 142, §3º, X), (c) podem ser presos por motivos administrativos e/ou disciplinares sem direito a *habeas corpus* (art. 5º, LXI c/c art. 142, §2º), (d) não terão direito de greve nem de sindicalização (art. 142, §3º, IV), (e) enquanto estiverem na ativa, não poderão participar de partidos políticos (art. 142, §3º, V).
- Que as polícias militares subordinam-se aos governadores de Estado (art. 144, §3º).

- Que as polícias militares têm competência exclusiva para realizar o policiamento ostensivo, embora os municípios possam instituir guardas municipais para proteger seus bens, serviços e instalações (art. 144, §5º e §8º).
- Que as regras de ingresso nas polícias militares serão definidas em lei estadual específica (art. 42, §1º c/c art. 142, §3º, X).

O que a Constituição Federal de 1988 não diz

- O tamanho do efetivo sujeito à mobilização federal, ou seja, se a convocação das polícias militares será no todo ou em parte.
- Quando e como mobilizar as polícias. A competência atual para convocação é do Presidente da República (art. 3º., Decreto 88.540, de 20/07/83). O Decreto-lei n. 667, de 2/7/69 e o Decreto 88.777, de 30/09/83, definem várias situações em que as polícias militares podem ser convocadas. Incluem-se entre os fins da convocação o de "assegurar à Corporação o nível necessário de adestramento e disciplina" (art. 3º., Decreto-lei 667, modificado pelo Decreto-lei 2010, de 12/1/83) e o de "grave perturbação da ordem" (art. 4º, decreto 88.777).
- Que é o Exército que deve editar essas normas gerais. Essa é a situação de fato porque a legislação que regula a matéria data de 1983, quando o Exército ainda estava no poder. A legislação dá enormes poderes – de ação e de veto – ao Exército.
- Que todos os crimes cometidos por policiais contra civis são crimes militares. É o Código Penal Militar que define quais são os crimes militares. Em 1996, o julgamento de crimes dolosos contra a vida cometido por policiais passou para a competência da justiça comum (Lei 9299, de 7/8/96). Entretanto, a lei manteve a competência da Justiça Militar para, reconhecer se houve dolo. Outros crimes — como a lesão corporal, o estupro e o constrangimento ilegal — continuam sob a seara da Justiça Militar.
- Que o comandante das polícias militares tem de ser um membro da própria corporação. O Decreto-Lei 667, de 2/7/69, modificado pelo Decreto-Lei 2010, de 12/1/83, estabelece, no art. 6º, que o comandante será ou um oficial PM ou um oficial do Exército.
- Que as regras de ingresso devem ser as mesmas aplicadas ao Exército. Em vários estados, o ingresso é separado entre praças e oficiais. As praças muitas vezes só poderão ascender à patente de subtenente.

A legislação ordinária que rege as polícias militares data de 1969 e 1983. Lembremos que o Ato Institucional n.5 foi publicado em dezembro de 1968. O ano de 1969 seria o primeiro da "linha dura". Para bem coordenar os esforços da repressão política — além de cortar pela raiz as possibilidades de resistência armada ao poder central —, a União abocanhou praticamente todo o poder decisório em matéria de policiamento"[4]. Como os militares eram ao mesmo tempo o governo e a organização militar, na prática seria o Exército, por meio da IGPM, quem desempenharia as competências legais da União.

O ano de 1983 também seria um momento crucial: Tomavam posse os primeiros governadores eleitos. Com a redemocratização em cenário, os novos governantes não estariam mais dispostos a simplesmente pagar a conta. Iriam influir de fato na política de policiamento. Coerente com a filosofia da abertura "lenta e gradual", em que os militares consentiam em entregar o poder aos civis mas mantinham substanciais poderes de veto e prerrogativas, o general-presidente João Figueiredo editou o Decreto-Lei 2010, de 12 de janeiro de 1983. Esse diploma, por um lado, estabelece que o Comandante-Geral da PM será preferencialmente um oficial da própria corporação, em vez de um oficial do exército como no regramento anterior. Por outro lado, agora as polícias estariam sujeitas à convocação não apenas em caso de guerra ou para reprimir grave perturbação da ordem pública, mas também para "assegurar à corporação o nível necessário

[4] As forças públicas de São Paulo, Minas Gerais e da Guanabara, sob o comando dos governadores Adhemar de Barros, Carlos Lacerda e Magalhães Pinto, deram suporte decisivo ao golpe militar de 1964. Em 1965, houve eleição direta para governador em dez estados brasileiros. A oposição foi vencedora em Santa Catarina, Mato Grosso, Minas Gerais e na Guanabara. Nesses últimos, "os dois governadores oposicionistas [Israel Pinheiro e Negrão de Lima] só assumiram com uma condição: o Governo Federal teria o direito de indicar os Secretários de Segurança dos dois estados. Tendo aprendido a lição do golpe de 64, quando Carlos Lacerda e Magalhães Pinto usaram suas milícias estaduais contra o presidente, o governo militar precaveu-se" (ABRUCIO, 1998, p. 62).

de adestramento e disciplina" (art. 1o., Decreto-Lei 2010/83). As polícias militares voltavam a ter um caráter mais estadual, mas poderiam ser convocadas quando o Exército bem entendesse.

Os principais textos legais de âmbito federal em vigor sobre polícias militares são os seguintes:

a) Decreto-Lei 667, de 2 de julho de 1969, alterado pelo Decreto-Lei 2010, de 12 de janeiro de 1983, que regulamenta o artigo 22, XXI, da Constituição Federal, estabelecendo normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares.
b) Decreto-Lei n. 1.001, de 21 de outubro de 1969, que estabelece o Código Penal Militar.
c) Decreto 88.777, de 30 de setembro de 1983, que aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares.
d) Decreto 88.540, de 20 de julho de 1983, que regulamenta a convocação das polícias militares, para que estas possam cumprir sua função de "forças auxiliares" do Exército.

A legislação federal que trata do policiamento ostensivo foi editada por presidentes militares. Vários poderes de veto e prerrogativas foram conferidos ao Exército. Na prática, mesmo após a redemocratização, é o Exército que desempenha as competências constitucionais da União em matéria de polícia militar. Além disso, como permanecem, *de fato*, sob duplo comando - do Exército, estabelecido pela legislação federal, e do governador, estabelecido pela Constituição e pela legislação estadual - as polícias militares adquirem grande independência institucional. Ora dispõem-se a cumprir o que o governador determina, ora invocam a legislação federal, a qual não pode ser alterada pelos

governadores, para tomar decisões por conta própria ou em conjunto com o Exército. Isso acontece principalmente nos estados em que as polícias militares têm maior tradição e maiores níveis de profissionalização. O comandante geral pode invocar o art. 10 do Decreto n. 88.777/83, segundo o qual ele é o responsável pela administração e emprego da corporação. Certamente, ele é responsável "perante o governador". Entretanto, como sua autoridade advém de legislação federal restam dúvidas sobre o que aconteceria, se o governador e o comandante dessem ordens contrárias à tropa. Pelas mesmas razões, mesmo nos Estados em que as polícias militares integram a estrutura das Secretarias de Segurança Pública, não existe nem pode existir o comando único para as polícias militar e civil.

Como o grau de profissionalização das polícias militares e a legislação estadual são variáveis, a sugerir exemplos possíveis de como os diversos atores influenciam a tomada de decisões sobre questões policiais. Assim teríamos:

a) Decisões tomadas pelo Exército, unicamente ou em posição de superioridade: Fixar as dotações e características do material bélico das Polícias Militares (art. 29, Decreto 88.777); determinar que as polícias participem de exercícios ou atividades de instrução necessários às ações de defesa interna (art. 5o., Decreto 88.777).
b) Decisões tomadas pela polícia militar unicamente ou em posição de superioridade: questões disciplinares; política internas de raça e de gênero; questões operacionais.
c) Decisões tomadas pelo estado unicamente ou em posição de superioridade, seja mediante o Poder Executivo ou Legislativo: questões orçamentárias; nomeação do Comandante-Geral;

aprovação do Estatuto da polícia militar; questões relativas ao policiamento de movimentos sociais.

d) Decisões tomadas pelo estado e pela polícia militar, em posição de igualdade: promoções; questões concernentes ao treinamento dos policiais; parcerias da polícia militar com a sociedade civil.
e) Decisões tomadas pela polícia militar e pelo Exército, em posição de igualdade: algumas questões de treinamento; questões organizacionais; como o número de escalas hierárquicos da polícia militar.
f) Decisões tomadas pela polícia militar, pelo Estado e pelo Exército: a criação de unidades policiais militares deve ser proposta pelo Comandante-Geral e aprovada pelo Estado-Maior do Exército (art. 7o., Decreto 88.777); qualquer mudança de organização, aumento ou diminuição de efetivos das Polícias Militares dependerá de aprovação do Estado-Maior do Exército (art. 38, Decreto 88.777).
g) Decisões tomadas pelo estado e pelo Exército em posição de igualdade: há poucas possibilidades. Uma delas é a solicitação, pelo governador, da presença emergencial das Forças Armadas em seu estado, como aconteceu por ocasião da greve dos policias militares da Bahia, em julho de 2001[5].

A simples existência de poderes de veto não significa que estes sejam utilizados com freqüência. De fato, se compararmos os anos de democracia com os de regime

[5] Esse e outros episódios de greve dos escalões inferiores das Polícias Militares motivaram a edição do Decreto n. 3.897, de 24 de agosto de 2001, que fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem.

militar, o Exército vem interferindo menos em questões de segurança pública. Entretanto, os poderes de veto reduzem consideravelmente a capacidade dos governadores de introduzirem mudanças substanciais nas polícias militares. Isso resulta na dificuldade de adaptação dessas forças para a situação específica de cada estado. Em dois estados, como São Paulo e Tocantins, em que as necessidades de segurança pública são completamente diversas, a estrutura policial não poderá ser tão diferente.

Todavia, se a existência de poderes federais de veto inibe a ação dos governadores, o uso das polícia militar como exércitos estaduais não parece ter ficado no passado distante da história brasileira. Por exemplo, em 1999, o governador Itamar Franco (MG) ameaçou usar a polícia militar para impedir a privatização de Furnas. Em setembro de 2000, depois que o Presidente Fernando Henrique Cardoso enviou tropas do Exército para Buritis, em Minas Gerais, o mesmo governador acusou o Presidente de intervenção federal. Estacionou tropas da polícia militar a poucos quilômetros do local e ainda cercou a sede do governo estadual, utilizando um tanque e atiradores de elite.

Embora o coronelismo tenha perdido a importância enquanto mecanismo eleitoral, a sobre-representação dos estados do norte e nordeste no Congresso Nacional manteve o padrão de acordo político-eleitoral entre o centro econômico e as classes políticas tradicionais dos estados empobrecidos. (Cf. STEPAM, 2000). Embora os bancos estaduais tenham sido privatizados e apesar da nova legislação de responsabilidade fiscal, os governadores ainda gozam de grande independência política e financeira. Apesar da maior autonomia dos municípios, muitos deles ainda dependem de recursos do caixa estadual. Os governantes ainda agem, na expressão de Fernando Luiz Abrucio (1998), como “barões da federação”. A máquina política estadual – instrumento utilizado pelos governadores para controlar “suas” bancadas no Congresso

Nacional – é o fator mais importante na construção e destruição das carreiras de deputados estaduais e federais[6].

Se os governadores precisam de maior autonomia, não se pode ter a certeza de que não a utilizarão em proveito próprio no conflito político-federativo. Em termos de reforma policial, portanto, ambos os fatores merecem reflexão. As propostas deste artigo assentam-se em duas premissas básicas:

a) Seja qual for a natureza do conflito federativo, não é o Exército que deve administrá-lo, mas o poder civil democraticamente constituído. As competências decisórias da União, pelo menos em sua maioria, devem passar do Exército para um órgão civil do governo federal.
b) Torna-se necessária uma distinção legislativa entre as tropas das polícias militares que cumprirão o papel constitucional de "forças auxiliares" do Exército e as que se concentrarão no trabalho de policiamento ostensivo. No caso destas últimas, pode-se dar maior autonomia aos governadores em termos de emprego, operacionalidade e estrutura. Apenas parte do

[6] "Por um lado, esse novo poder dos governadores [após a redemocratização] representou avanço com relação à situação federativa vigente no regime militar (...), eliminando o poder arbitrário que possuíam o Executivo Federal e o Presidente da República. Mas por outro lado, a atuação dos governadores no plano nacional contribuiu ainda mais para aumentar o grau de fragmentação do sistema político, e, por conseguinte, agravar o impasse governativo que marcou o país por boa parte da redemocratização. Isso aconteceu porque, embora os governadores tivessem obtido grande poder no plano político nacional, a atuação conjunta deles concentrou-se apenas no veto a qualquer mudança na ordem federativa que implicasse a alteração da distribuição de poderes e recursos. O fato é que os governadores formaram coalizões de veto específicas e não coalizões de governo, sendo um dos fatores que prejudicaram a governabilidade no âmbito federal ao longo da redemocratização" (ABRUCIO, 1998, p. 108).

efetivo das polícia militar ficaria sujeita à mobilização federal[7].

Com base nessas premissas na seção seguinte, aplicaremos as dimensões de militarização das polícias para analisar o caso brasileiro.

3. A desmilitarização brasileiras das polícias

Costa e Medeiros (2003) apresentaram seis dimensões de militarização das polícias[8]:

- *Organização:* A polícia absorve modelos organizacionais, símbolos e linguagem utilizados pelas forças armadas.
- *Treinamento:* A polícia adota armas, treinamento e códigos disciplinares militares.
- *Emprego:* Táticas e estratégias militares são incorporadas à atividade policial. Um bom exemplo são as unidades paramilitares de polícias.
- *Controle:* A estratégia policial é definida pelas forças armadas. Se as forças armadas não

[7] As Propostas de Emenda Constitucional (PEC) n. 514/97 e 613/98, de autoria do Poder Executivo e da deputada Zulaiê Cobra, respectivamente, prevêem a criação de uma Guarda Nacional a ser formada por membros das polícias estaduais. A proposta deste artigo é ao mesmo tempo similar e diversa. Diferente porque, conquanto formada por membros das polícias estaduais, nos termos das PECs citadas, a Guarda Nacional seria uma organização a parte. Similar porque apenas um número limitado de membros das polícias estaduais estaria sujeito à convocação e mobilização.

[8] Charles Call (2002) propõe uma lista de sete indicadores de níveis de militarização da segurança interna. Nossa classificação se difere por ser especificamente centrada nas organizações policiais. Vide também Bayley (1993).

dirigem a ação policial, podem controlar alguns de seus aspectos, como a compra de armamento e a distribuição geográfica do policiamento.

- *Inteligência:* Atividades de inteligência são controladas pelas forças armadas ou de algum modo influenciadas pelo processo decisório militar.
- *Justiça:* A polícia está inteira ou parcialmente sujeita à jurisdição de tribunais militares.

As três primeiras dimensões são *internas* porque se referem à maneira como as forças policiais, mesmo sem estarem legalmente vinculadas às forças armadas, adotam um *ethos* militar, ou seja, são organizadas e empregadas como se exércitos fossem. As demais dimensões são *externas* porque dizem respeito ao grau em que as forças armadas exercem poder sobre as polícias.

A classificação não pretende apresentar um processo escalonado. A gradação não ocorre de uma dimensão para a outra, mas sim no interior de cada categoria. Em outras palavras, a polícia pode ser mais ou menos militarizada em termos de organização, em termos de treinamento, de emprego, e daí em diante. Em linhas gerais polícias cujos membros possuem estatuto jurídico-militar - como as polícias militares brasileiras ou a *Gendarmerie* francesa – apresentam níveis médios e altos de militarização nas dimensões controle, inteligência e justiça. Ao mesmo tempo, forças civis, como as norte-americanas, podem ser altamente militarizadas em termos de organização, treinamento e emprego.

Passaremos, então, a aplicar essas dimensões ao caso brasileiro. Damos prioridade à estrutura legal porque a legislação federal é um dos pontos comuns a todas as polícias militares. Ao mesmo tempo, em termos das dimensões de militarização externa, as competências do Exército estão definidas em lei.

3.1. Organização

Praticamente todas as polícias do mundo moderno possuem algum grau de militarização organizacional. Em princípio, o modelo militar, por ser calcado na disciplina e na supervisão, favorece o controle sobre a atividade policial. Entretanto, se for rígido demais, o código disciplinar terá uma tendência a atenuar a supervisão onde ela é mais necessária: no encontro policial-cidadão.

O trabalho policial é de natureza eminentemente discricionária. Ao contrário do que se poderia pensar, o policial não passa o dia correndo atrás de criminosos. Passa a maior parte do seu tempo em situações nas quais não há crime sendo praticado. Presta socorro, intermedeia de brigas, mantém a ordem em eventos públicos, controla o trânsito. Diariamente, o policial se vê na obrigação de tomar decisões imediatas e complexas, cujo amparo legal reside em proposições vagas como a "manutenção da ordem". Nenhum manual é capaz de prever todas as situações em que o policial deve agir, nem como ele deve agir. Se há regras demais, respeitá-las todas se torna praticamente impossível. Os supervisores na linha de frente – cuja maioria, no Brasil, é de sargentos ou subtenentes – são colocados em uma situação comprometedora. Precisam garantir que nada vai *dar errado*, em termos do código disciplinar, mas ao mesmo tempo não podem desencorajar a iniciativa de seus subordinados. O resultado é que os policiais de rua tendem a se ressentir com seus superiores, que raramente estão nas ruas e que quase nunca são atingidos pelo código disciplinar (Cf. SKOLNICK; FYFE, 1993, p.113-133).

Cria-se, então, um *gap* entre policiais de baixa e alta patente, de maneira que o policial de rua, principal alvo do modelo disciplinar, cria o seu próprio *esprit-de-corp*. O policial de comando, por sua vez, perde controle do que acontece nas ruas. No Brasil, onde na maioria das polícias as praças jamais serão promovidas a oficiais, o *gap* transformou-se num fosso. Esse problema ficou escancarado nas greves

policiais ocorridas a partir de 1997, em vários estados. Entretanto, ele existe no dia-a-dia das corporações. As praças tendem a perceber os oficiais como policiais que não conhecem a realidade das ruas.

Em geral, as polícias militares possuem 12 escalas hierárquicas. Os estados podem eliminar um ou mais níveis, mas isso é difícil na prática, visto que a legislação federal impõe regras sobre a promoção para os postos de cabo, primeiro sargento, terceiro sargento, major e coronel (art. 14, Decreto 88.777/83). As mudanças no número de escalas hierárquicas deverão ser aprovadas pelo Exército (art. 8º, §2º, Decreto-Lei 667/69). O Comandante-Geral das polícias deve ser um oficial-PM ou um oficial do Exército (art. 9º c/c art. 11, Decreto 88.777/83).

Cada estado pode ter sua própria política de contratação e promoção (art. 14, Decreto 88.777/83). Entretanto, na maioria dos estados o acesso é separado entre "oficiais" e "praças". Na prática, é extremamente difícil para uma praça ultrapassar a escala de subtenente. A legislação federal não estabelece limite para participação feminina na força policial, mas exige que os percentuais sejam aprovados pelo Ministério da Defesa (art. 8º, §2º, a, Decreto-Lei 667/69). Sempre que não colidir com as normas em vigor nas unidades da Federação, é aplicável às Polícias Militares o estatuído pelo Regulamento de Administração do Exército, bem como toda a sistemática de controle de material adotada pelo Exército (art. 47, Decreto 88.777/83).

Para uma efetiva desmilitarização, a legislação federal poderia exigir um número mínimo de escalas hierárquicas, estabelecendo como as eventuais escalas adicionais nas polícias militares devem corresponder às escalas das Forças Armadas. Também é possível permitir os comandantes civis das polícias militares, como já ocorre na *Gendarmerie* francesa. A lei estadual pode estabelecer o acesso único à corporação, diminuindo o *gap* entre o policial de rua e o de comando. Cada policial deve começar sua carreira no posto de soldado e ter a perspectiva de chegar a

coronel. Também seria necessária uma participação mais equilibrada de homens e mulheres na força policial.

3.2. Treinamento e códigos disciplinares

Há uma série de limitações legais impostas à atividade policial. Por exemplo, independentemente do treinamento que ele tenha recebido, ao policial só será permitido em casos de entrar em uma residência com mandado judicial ou em casos de flagrante. Por outro lado, a lei também concede à polícia um alto nível de discricionariedade. Com relação ao uso da força, esse é um ponto fundamental: quando e como se deve usar de força?

A polícia deve empregar a força "necessária e proporcional" para cumprir a lei. Mas o que é a força necessária? Quais são as circunstâncias em que ela é necessária? A lei pode dar orientações gerais, mas o que vai definir a atitude da polícia será sua própria experiência. Além dos parâmetro legais, toda organização cria mecanismos de avaliação de seus membros: parâmetros profissionais, reproduzidos por códigos de conduta, treinamento e pelas práticas do dia-a-dia (Cf. MESQUITA NETO, 1999).

Quando a polícia adota códigos de conduta militares, tende a enfatizar a hierarquia e a disciplina, negligenciando o controle do uso da força. O policial que chega atrasado ao serviço é considerado um infrator, mas o que abusa da força é considerado um "bravo"[10].

[10] Dois breves e contundentes exemplos: a gratificação por "atos de bravura", concedida pelo governador Marcello Alencar (RJ), que premiava os policiais que abusassem do uso da arma de fogo. Interessante notar que a gratificação foi instituída por um general, Nilton Cerqueira, no comando da Secretaria de Segurança Pública. O segundo exemplo é bem conhecido. Trata-se de Otávio Lourenço Cambra, policial que protagonizou as cenas de brutalidade da Favela Naval, exibidas em rede nacional. Em 12 anos de serviço, o policial só havia sido punido por chegar atrasado ao quartel. Seu apelido, "Rambo".

Códigos disciplinares e normas administrativas são o aspecto que mais afetam a maneira de agir do policial nas ruas. É fundamental tornar os regulamentos internos das polícias mais sensíveis a, principalmente, mais detalhados a respeito do controle do uso da força (Cf. COSTA, 2003).

Há grande variedade de currículos de treinamento e de normas disciplinares nos diversos estados da federação. Se compararmos o treinamento dado hoje com o dado à época do regime militar, veremos que, nesse aspecto, as polícias foram bastante desmilitarizadas (Cf. SAPORI; SOUZA, 2001). Entretanto, se as atividades desempenhadas pelas polícias são eminentemente de natureza civil, os regulamentos disciplinares são militares e entram em poucos detalhes quando estabelecem normas de controle do uso da força.

O art. 18 do Decreto-Lei 667/69 estabelece que as polícias militares serão regidas por regulamento disciplinar "redigido à semelhança do Regulamento Disciplinar do Exército e adaptado às condições especiais de cada Corporação". A maioria das polícias militares tem códigos disciplinares estritamente militares. A dicotomia entre o treinamento militar e a atividade policial gera uma crise de identidade nas polícias (Cf. MUNIZ, 2001).

Em geral, normas disciplinares são estabelecidas por políticas internas à corporação. Entretanto, a legislação (federal e estadual) pode estabelecer princípios gerais. Se houver uma melhor definição legal entre aquelas tropas que servirão como forças auxiliares do Exército e aquelas que realizarão exclusivamente o policiamento ostensivo, o treinamento pode ser mais diversificado. Os códigos devem estabelecer normas mais detalhadas e punição mais severa para infrações como uso indevido de arma de fogo. A punição seria menos severa para as infrações de quartel.

Ao consagrar a possibilidade de prisão militar administrativa, a Constituição Federal quis ser rígida com relação a infrações disciplinares. Entretanto, não estabeleceu quais seriam essas infrações. A maioria das infrações administrativas é definida em normas internas e

estaduais. O número e o alcance das infrações a serem punidas com prisão administrativa podem ser amplamente reduzidos.

3.3. Emprego

Estudiosos norte-americanos vêm apontando uma crescente militarização das polícias daquele país (Cf. KRASKA; KAPPELER, 1997; KOPEL; BLACKMAN, 1997; PARENTI, 2001; ERICSON; HAGGERTY, 1999). Trata-se do aumento em número e da diversificação no uso de tecnologias militares e de unidades para-militares de polícia. Diferentemente do policial comum que patrulha as ruas, essas unidades usam formação militar. Enquanto o policial comum trabalha misturado aos cidadãos, esquadrões de elite operam em rígida cadeia de comando, mantendo distância dos "alvos" ou "objetivos". Em vez da patrulha regular, são "mobilizados". A alta possibilidade de uso da força é uma das características de sua atividade.

Sem dúvida, há situações, como distúrbios civis, em que o uso de formação militar faz-se necessário. Contudo, determinados padrões no emprego dessas estratégias simplesmente refletem a *policialização* de questões *políticas,* como a desigualdade social. No caso norte-americano, as operações para-militares - antes restritas a situações de terrorismo, distúrbios civis ou tomada de reféns – possuem cada vez mais o objetivo de realizar "batidas" em "áreas quentes de criminalidade", onde residem populações latino- ou afro-americanas. No Brasil, situação parecida nas constantes "invasões" de favelas. Para "subir o morro" a polícia certamente deve estar em baixo. Em vez de policiamento ostensivo, muitas favelas convivem com a "emergência" para-militar.

Essas políticas não dependem de legislação, mas de órgãos executivos estaduais. Entretanto, outras dimensões de militarização interna exercem forte influência sobre o sucesso dessas políticas. Por exemplo, um programa efetivo de policiamento comunitário pode ser seriamente

comprometido por uma cadeia rígida de comando com 12 escalas hierárquicas (Cf. MUNIZ, 1997). Em geral, a legislação federal não trata das estratégias a serem adotadas no policiamento ostensivo. Estas são decididas no plano do estado, por órgãos civis, pela polícia militar ou por ambos. Por exemplo, as estratégias de policiamento de movimentos sociais e políticos variam consideravelmente.

O dia-a-dia da atividade policial permanece militarizado no que diz respeito ao policiamento de favelas. Entretanto, já foram testadas experiências alternativas, como programas de policiamento comunitário (Cf. SOARES, 2000). No caso do policiamento de movimentos sociais, o governador de estado pode estabelecer procedimentos especiais a serem seguidos pela polícia antes que esta dê cumprimento a determinadas ordens judiciais, como reintegrações de posse. Procedimentos especiais podem ser adotados antes de operações cuja natureza envolva alta possibilidade de uso de força pela polícia.

3.4. Controle

Em qualquer lugar do mundo, a polícia e as forças armadas possuem uma conexão política inerente: ambas estão encarregadas de exercer o monopólio estatal da violência. Ambas carregam armas. Se há uma forte oposição entre as duas, há uma tendência à instabilidade[11]. Quando as forças armadas controlam a polícia, ou há uma forte interferência do poder central no poder local, em países federativos, ou as forças armadas são o próprio poder central, como ocorreu na América Latina na segunda metade do século passado.

[11] Vários podem ser os motivos de conflito entre a polícia e as forças armadas. Há casos, por exemplo, de tensões em países em que a polícia e as forças armadas eram constituídas por grupos étnicos diferentes (Cf. ENLOE, 1976).

Independentemente da situação política, a tendência desse tipo de militarização é a de reduzir o controle da autoridade civil. No caso brasileiro, quanto mais poder se dá ao Exército, mais se tira dos governadores. Estes, democraticamente eleitos e os maiores responsáveis pela segurança pública, têm sua capacidade de ação cerceada.

O Decreto 88.540/83 autoriza o Presidente da República a mobilizar as polícias militares por motivos que vão da grave perturbação da ordem à garantia do "nível necessário de adestramento e disciplina". Em caso de mobilização, as polícias saem o comando do Governador e passam ao comando das forças armadas. O Comandante-Geral é exonerado e substituído por um oficial do Exército.

O Exército pode, a seu critério, determinar a participação das polícias militares em manobras e instruções (art. 5º, Decreto 88.777/83). Deve aprovar a compra de materiais e armamento para as polícias militares (art. 3º c/c art. 29, Decreto 88.777/83). O Exército publica especificações gerais sobre o tipo de equipamento permitido. A criação e localização de unidades policiais militares dependem de aprovação pelo Estado-Maior do Exército (art. 7º, Decreto 88.777/83). Qualquer mudança de organização, aumento ou diminuição de efetivos das polícias militares depende de aprovação do Estado-Maior do Exército (art. 38, Decreto 88.777/83). Mesmo nos estados em que a polícia militar integra a estrutura da Secretaria de Segurança Pública, o Exército, por meio da IGPM, tem competência para comunicar-se diretamente com o comando da polícia militar (art. 42, Decreto 88.777/83).

Uma maior desmilitarização na dimensão do controle envolveria uma divisão clara entre as tropas policiais que serão preparadas para a função de força auxiliar do Exército e as tropas que farão o policiamento ostensivo. Essa solução é adotada pela *Gendarmerie* francesa. Os poderes da esfera Federal podem ser mais limitados com relação às tropas que fazem policiamento ostensivo. Ao mesmo tempo, os poderes de veto exercidos pela União não precisam ser de

competência do Exército. Questões como a do material bélico devem ser reguladas por um órgão civil. Alguns poderes de veto, como a necessidade de submeter à aprovação federal pequenas mudanças estruturais nas polícias, podem ser completamente abolidos.

3.5. Inteligência

A conexão política entre a polícia e as forças armadas não ocorre apenas com relação a armas, mas também com a informação. Atividades de inteligência em política externa – justificadas por variadas interpretações da razão de Estado de Machiavel - gozam de grande independência do escrutínio político. Mesmo em democracias consolidadas, a fronteira civil-militar em agências de informação não se define claramente. Se essa fronteira é obscurecida também na segurança interna, haverá pouco controle civil sobre o tipo, quantidade e uso da informação coletada.

Além disso, a inteligência militar tende a se concentrar em dissidentes políticos ou em atividades vistas como ameaças à segurança do Estado. Esse tipo de inteligência serve pouco ou nada ao planejamento da segurança pública.

Não é por acaso que as polícias brasileiras até hoje não institucionalizaram a prática da produção de dados confiáveis sobre a criminalidade.

O Decreto 88.777/83 estabelece que as polícias militares "integrarão o Sistema de Informações do Exército, conforme dispuserem os Comandantes de Exército ou Comandos Militares de Área, nas respectivas áreas de jurisdição" (art. 41). A recente criação do Sistema Brasileiro de Inteligência e da Agência Brasileira de Inteligência (Lei nº. 9.883, de 7 de dezembro de 1999) manteve essa situação inalterada.

No plano dos estados, praticamente inexiste controle civil sobre o tipo de informação coletada pelos serviços policiais de inteligência (as chamadas P2), menos

ainda sobre o uso dado às informações. É necessário separar os serviços de informações do Exército e das Polícias, estabelecendo sobre esses mecanismos de controle externo (controle legislativo, ouvidorias civis).

3.6. Justiça

Há grandes variações no grau em que as polícias sujeitam-se a tribunais militares. Na França, os membros da *Gendarmerie* são policiais militares. Entretanto, existe uma ampla distinção entre matérias de direito comum e direito militar. Em regra, crimes praticadas contra civis são julgados pela justiça comum. Infrações administrativas ou contra crimes e patrimônio ou contra a instituição militar são de competência de tribunais militar.

A maior desvantagem da justiça militar não é que ela tende a deixar os policiais impunes. A questão da impunidade depende mais de quem investiga do que de quem julga. Entretanto, tribunais militares são apenas mais um mecanismo de controle interno. Tendem a punir com mais rigor as infrações consideradas como quebra da conduta militar, tais como a indisciplina, e com menos rigor as infrações contra civis.

No Brasil, a maioria dos crimes cometidos por policiais militares em serviços é julgada pelas justiças militares estaduais. Excetuam-se os crimes dolosos contra a vida, a tortura, o racismo e o abuso de autoridade. Permanecem sob a jurisdição da justiça militar os crimes contra a propriedade, o homicídio culposo, a lesão corporal, a corrupção de menores, a ameaça, a violação de domicílio, a violação de correspondência, o constrangimento ilegal, o estupro e muitos outros (Decreto-Lei 1.001, de 21 de outubro de 1969, que estabelece o Código Penal Militar). Mesmo no caso dos crimes dolosos contra a vida, é a justiça militar que decide se houve ou não o dolo. A investigação permanece a cargo da própria polícia militar.

A Lei 10.446/2002 dá competência à Polícia Federal para investigar crimes contra os direitos humanos que o Brasil tenha se comprometido a reprimir em decorrência de tratados internacionais. Ainda, a reforma judiciária, em tramitação no Congresso Nacional, pretende estabelecer a chamada "federalização" dos crimes contra os direitos humanos. Mas a legislação ordinária pode ir além, estabelecendo, por exemplo, que qualquer crime cometido por um policial contra um civil seja julgado pela justiça comum.

4. Conclusão

Não somos contrário a uma emenda constitucional que venha a extinguir o policiamento militar no Brasil. Em verdade, somos céticos quanto à sua aprovação que exigiria quorum qualificado e duas votações em cada casa legislativa. De qualquer maneira, para ser efetiva, qualquer alteração constitucional deverá lidar com o conflito federativo brasileiro, que não se encerrará com a eventual desmilitarização. Mesmo que seja alterada a Constituição, permanecerá a necessidade de substanciais alterações na legislação ordinária.

Os governadores dos estados enfrentam graves problemas no campo da segurança pública e precisam de burocracias *utilizáveis* para solucioná-los[12]. Quanto mais militarizadas, menos *utilizáveis* serão as polícias (a) militarização externa retira a segurança pública das mãos de quem a deve dirigir, (b) dificulta a adaptação das polícias

[12] Aqui utilizamos o conceito de Alfred Stepan e Juan Linz (1996, p. 11, tradução nossa) de burocracia *utilizável*. "Para proteger os direitos dos cidadãos e prestar outros serviços básicos, um governo democrático precisa ser capaz de efetivamente exercitar seu direito de monopólio da força legítima em seu território. Mesmo que o estado não tivesse qualquer outra função, teria de cobrar impostos obrigatórios para custear polícias, juízes, e serviços básicos. A democracia moderna, portanto, necessita de capacidade efetiva de comando, regulação, extração. Para isso, ela precisa de um estado que funcione e de uma burocracia estatal considerada utilizável pelo novo governo democrático.

a situações locais, (c) superdimensiona o papel do Exército na segurança interna. A militarização ética (a) gera o corporativismo, (b) distancia a polícia do cidadão, (c) aumenta custos sem melhorar resultados.

A questão da desmilitarização das polícias não tem recebido tratamento independente na discussão política. Quase sempre, tem sido tratada com subitem da discussão sobre a unificação das polícias. Se houver apenas uma polícia por estado, esta será uma polícia civil. À primeira vista, um argumento bastante lógico. Entretanto, ao que parece, em um primeiro momento a sociedade brasileira optará pela "integração" das polícias, que pode ser feita por meio da legislação ordinária. Esse caminho, conquanto mais fácil, em termos do esforço político necessário, tem deixado de lado o problema da desmilitarização. Isso coloca em risco a própria idéia de integração. As polícias civis, em geral, operam em expressiva descentralização administrativa. Muitas das decisões são tomadas no plano da delegacia. Em contraste, as polícias militares são centralizadas. Para que a integração alcance sucesso, há que se equalizar essas diferenças, centralizando mais o comando policial civil e descentralizando o militar. Tudo isso requer expressiva desmilitarização, que, como este artigo demonstrou, pode ser alcançada por meio da legislação ordinária.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização Brasileira*. São Paulo: Editora Hucitec.

BAYLEY, David. *Police for the Future*. New York: Oxford University Press, 1994.

BAYLEY, David (1993). *What's in a uniform?: A comparative view of police-military relations in Latin America*. In: BETWEEN

PUBLIC SECURITY AND NATIONAL SECURITY, 1993, Washington D.C: Centro Woodrow Wilson, out. 1993.

BRASIL, Glaucíria Mota; ABREU, Domingos. Uma experiência de integração das polícias civil e militar: os distritos-modelo em Fortaleza. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 8, p. 318-355, 2002.

CALL, Charles. *War transitions and the new civilian security in Latin America. Comparative Politics*, New York, v. 35, n.1, p. 1-20, 2002.

CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem:* a elite política imperial. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

CARVALHO, José Murilo de (1974). *As forças armadas na Primeira República: o poder desestabilizador*. In: In: *Cadernos do Departamento de Ciência Política da UFMG*, 1, Março, pp. 113-188.

CINTRA, Antônio Carlos. *A política tradicional brasileira: uma interpretação das relações entre o centro e a periferia. Cadernos do Departamento de Ciência Política*. Belo Horizonte, n. 1, Março, p. 59-112, 1974.

COELHO, Edmundo Campos. *Em busca de identidade: o exército e a política na sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1976.

COSTA, Arthur; MEDEIROS, Mateus. A desmilitarização das polícias: policiais, soldados e democracia. *Teoria e Sociedade*, Belo Horizonte, v. 1, n. 11, p. 66-89, 2003.

_____. *Estado, polícia e democracia*. 1993. Tese (Doutorado) – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas da Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

DIAS, José Luciano de Mattos. *Federalismo, governos estaduais e políticas públicas:* uma análise das instituições federais no Brasil, [19—?].

ENLOE, Cynthia. *Ethnicity and militarisation: factors shaping the role of police in third world nations*. In: ENLOE, Cynthia e SEMIN-PANZER, Ursula (Org.). *The military, the police and domestic order: British and third world experiences* Londres: Richardson Institute for Conflict and Peace Research, 1976.

ERICSON, Richard e HAGGERTY, Kevin. *The militarization of policing in the information age. Journal of Political and Military Sociology*, Illinois, vol. 27, n. 2, p. 233-255, 1999.

FERNANDES, Heloísa Rodrigues. *Política e segurança*. São Paulo: Alfa-ômega, 1971.

FERREIRA, Gabriela Nunes. *Centralização e descentralização no Império:* o debate entre Tavares Bastos e Visconde do Uruguai. São Paulo: Editora 37, 1999.

GRAHAM, Richard. *Clientelismo e política no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: Editora da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1997.

ISACSON, Adam. *Altered states: security and demilitarization in Latin America.* Washington, D.C.: Center for International Policy and Arias Foundation, 1997.

KOPEL, David BLACKMAN, Paul. *Can soldiers be peace officers? The waco disaster and the militarization of american law enforcement*. In: *Akron Law Review, Akron,* n. 30, p. 619-659, 1997.

KRASKA, Peter; KAPPELER, Victor. *Militarizing american police: the rise and normalization of paramilitary units*, s*ocial Problems, Califórnia,* v. 44, n. 1, p. 1-18, 1997.

MESQUITA NETO, Paulo. Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle. In: PANDOLFI, Dulce Chaves (Org.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 129-148, 1999.

MUNIZ, Jacqueline (2001). *A Crise de Identidade das Polícias Militares Brasileiras: Dilemas e Paradoxos da Formação Educacional*, trabalho apresentado à REDES – Research for Education in Defense and Security Studies: Center For Hemispheric Defense Studies, Washington. D.C., Maio.

MUNIZ, Jacqueline et al (1997). "*Resistências e Dificuldades de Um Programa de Policiamento Comunitário*". In: *Tempo Social*, 9 (1), pp. 197-213.

NEILD, Rachel (1995). *Policing Haiti: preliminary assessment of the new civilian security force*, Washington, D.C.: The Washington Office on Latin America, 1995.

PARENTI, Christian. *Lockdown America: police and prisons in the age of crisis*. New York: Verso, 2001.

SAPORI, Luís Flávio; SOUZA, Silas Barnabé. *Violência policial e cultura militar: aspectos teóricos e empíricos*. In: Teoria e Sociedade, n.7, junho, pp. 173-214.

SOARES, Luiz Eduardo (2000). *Meu Casaco de General: quinhentos dias no front da segurança pública no Rio de Janeiro*. São Paulo: Cia. das Letras.

SKOLNICK, Jerome H.; FYFE, James F. *Above the law:* police and the excessive use of force. New York: Free Press, 1993.

STEPAN, Alfred. *Brazil's decentralized federalism: bringing government closer to the citizens?. Daedulus,* [S.1.], v. 129, n.2, primavera, p. 145-169, 2000.

STEPAN, Alfred; LINZ, Juan. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore e Londres: John Hopkins University Press. Especialmente o capítulo 1.

TORRES, João Camilo de Oliveira. *A formação do federalismo no Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1961.

WOLA. Demilitarizing public order: the international community, police reform and human rights in Central America and Haiti. Washington, D.C.: The Washington Office on Latin America, 1995.

III. OUTROS TRABALHOS

MÍDIA E DIREITOS HUMANOS*

Breve apresentação pessoal é necessária para que vocês saibam de onde falo. Principalmente depois de toda a qualidade do pessoal que, vocês têm tido aqui, nesse "Projeto Entretelas".

Não sou um profissional de mídia, muito menos um acadêmico com interesse específico em mídia. [Citar experiência passada com direitos humanos, trabalho acadêmico no estudo das organizações policiais e do federalismo brasileiro, com enfoques pouco relacionados à questão da mídia]. Mas por um truque do destino acabei vindo a trabalhar na coordenação da campanha "Quem Financia a Baixaria é Contra a Cidadania". Essa campanha é uma concepção do deputado federal Orlando Fantazzini, do PT de São Paulo, e eu coordeno a sua assessoria. Estive aqui, inclusive, em Março, quando o Fantazzini veio [perguntar quem estava presente].

Bom, o Rogério[1] foi muito gentil em me propor o tema "Mídia e Direitos Humanos": é tão aberto que posso falar qualquer assunto e me encaixar no tema. Afinal de contas, tudo é "mídia" e tudo é "Direitos Humanos".

Mas, então, vou supor que quando vocês vieram aqui para me ouvir sobre o tema "Mídia e DH", vocês queriam saber sobre a relação entre essas duas "coisas". E se mídia é "comunicação" e Direitos Humanos são o nosso arcabouço de "comunidade", ou seja, são aqueles direitos que todos temos porque participamos do que é comum ao ser humano (a humanidade), então vou me ater àquelas mídias que atingem a nós todos ou a maioria de nós. Então estarei falando que mídia são os meios de comunicação de massa.

---

* Palestra no "Projeto Entretelas"; em Belo Horizonte. A palestra foi mantida em sua forma original, como "notas" para uma fala de caráter informal. As partes entre colchetes indicam "marcações", lembretes de que o conferencista lança mão para compor a sua fala.

[1] Rogério Farias Tavares, advogado e jornalista, membro da Comissão de Projetos e Ações Especiais da Ordem dos Advogados do Brasil.

Mas também os Direitos Humanos devem ser especificados: fora da comunidade política esses direitos são apenas "declarações", ou seja, são um sentimento ético, com eficácia mais simbólica que jurídica. É a comunidade política que garante os direitos. E nós ainda não chegamos, talvez nunca cheguemos e provavelmente não queremos chegar, à comunidade política mundial. Então, para não correr o risco de cair na universalização inerte, vou me limitar ao contexto brasileiro.

No contexto brasileiro, os meios de comunicação de massa são a radiodifusão: a TV e o rádio. E o mais próximo que podemos chegar de uma definição de Direitos Humanos está no artigo 5 de nossa constituição. É claro que, em se tratando de Direitos Humanos, não podemos nos limitar à CF/88: os Direitos Humanos são sempre um discurso de demarcação entre uma esfera específica e a esfera da comunidade política (Estado). Mas enquanto não são reconhecidos pela comunidade política sua eficácia é apenas simbólica.

Se estamos tratando da relação entre duas "coisas" uma forma interessante de proceder é como uma interfere com a outra. Como os Direitos Humanos possibilitam ou garantem a mídia, como os Direitos Humanos limitam a mídia, e, finalmente, como eles delimitam o conteúdo da mídia. Eu poderia tentar o caminho inverso, mas duvido muito da minha capacidade para tanto.

Então os Direitos Humanos possibilitam a mídia. Todos vocês já ouviram falar na liberdade de expressão, um Direito Humano consagrado tanto na Declaração Universal quanto na CF/88. Ele muitas vezes é confundido com outros direitos, como a liberdade de imprensa. Mas são coisas diferentes. No mínimo, um significa "dizer o que se pensa", e o outro "imprimir o que se pensa". A liberdade de expressão também diz respeito à expressão cultural: envolve, por exemplo, a liberdade de religião. Agora, liberdade de imprensa tem a ver com jornalismo, ou seja, com aquilo que se permite imprimir e circular, com a circulação das idéias. Na lista dos

direitos humanos, ambos esses direitos são bastante antigos e sua declaração remonta às revoluções européias na Inglaterra e na França.

A Inglaterra já tinha liberdade de imprensa antes de ter a de expressão. A França, ao contrário, tinha a de expressão mas não a de imprensa. No mínimo, esses direitos foram tratados paralelamente. Hume tentou explicar esse fato com base no conceito de "confiança".

Traduzindo para termos de hoje, penso eu, Hume estava preocupado com os processo de formação da opinião pública — não existia ainda essa expressão consolidada — e com a articulação desta formação com o tipo de regime. A forma como o regime poderia se articular com a liberdade de expressão, a de associação e a de imprensa, de modo a permitir um antagonismo entre a opinião pública e o regime político.

O "público" do "opinião publica", portanto, deve ser entendido no sentido de que aquelas opiniões pertencem ao universo político. As liberdades de expressão, de associação e de imprensa existem para permitir a influência não-estatal sobre o universo político. E a influência crítica sobre o universo político. É claro que em nossas sociedades, hoje, todos nós herdeiros do estruturalismo temos muitas dificuldades em delimitar aquilo que é pertencente ao universo político e o que não é. Mas isso não significa, absolutamente, que tudo pertença àquele universo. Uma esfera de privacidade, por mais difícil de definir o que seja, é a única garantia de qualquer liberdade. E a liberdade de expressão, e, principalmente, a de imprensa, só poderão subsistir se houver esse resguardo de esferas de privacidade.

Mas fiz essa longa digressão para dizer que a liberdade de imprensa, que nos interessa mais especificamente, existe para garantir a formação de uma opinião pública crítica sobre os assuntos políticos. Agora, na época em que esse direito foi concebido, ainda não possuíamos os meios de comunicação de massa, a radiodifusão, que nos interessa mais de perto:

1) Para começar, é impossível o completo pluralismo, porque as condições técnicas não permitem. O uso é limitado. Nem todos podem falar, em princípio do meio.
2) Adquire uma proporção não-imaginada: de informação (seja de baixo para cima ou de cima para baixo) passa ao referente (o aspecto não-informado da opinião pública).
3) Torna o público muito mais passivo, neste sentido, até atrapalhando o "crítico" da opinião pública.

E, portanto, a comunidade política resolve que não se pode simplesmente declarar a liberdade da radiodifusão. É necessário um arranjo institucional que garanta o propósito da liberdade, a formação de uma opinião PÚBLICA CRÍTICA. Acontece que todas as vezes que se submete alguma coisa a um arranjo institucional, está-se também limitando aquela coisa. Mas a opinião pública crítica é, ao mesmo tempo, o que garante e o que limita a liberdade da radiodifusão.

O importante é pensarmos que haverá limites de qualquer maneira. Se não aqueles estabelecidos publicamente, serão outros. Nada mais coerente, se são os Direitos Humanos que garantem a mídia, que sejam eles que a limitem, na forma colocada naquele arranjo institucional. Há também outras formas de limitar, até pelo mercado. Mas por trás de todos esses mecanismos estará uma concepção sobre o sentido e a finalidade da radiodifusão. É aí que se encontrarão os Direitos Humanos. O arranjo institucional vai ser imperfeito mas necessário, e a própria liberdade de imprensa tem que servir para aperfeiçoá-lo.

[**Colocar questões:**

São apenas os programas "jornalísticos" que podem alegar a liberdade de imprensa?

Que direitos humanos limitam, e como limitam, essa liberdade?
Que meios não-jurídicos existem para limitá-los? (exemplo: mercado, regionalização)
Como os Direitos Humanos determinam a programação? (aspectos dos "referentes", da porção não-informada da opinião pública. A TV deve no mínimo competir em formas de igualdade com outros formadores e referentes. É o que estabelece a CF/88).]

A Campanha[2] trata da relação entre quatro temas que nos são caros: mídia, democracia, liberdade de expressão e cidadania. Trata de mídia porque pretende discutir a produção da verdade e das identidades, ou seja, a forma como nós, seres humanos, ao nos comunicarmos, construímos a idéia do outro e de nós mesmos. Numa democracia, todos queremos que esse processo de construção seja influenciado pelo maior número possível de pessoas. E se, em nossos tempos, o principal meio de produzir a informação é através da radiodifusão, esta deve incluir, e não excluir.

E o que significa a inclusão democrática? Significa impor a regra da maioria à produção da informação? É claro que não. Todos sabemos que democracia e maioria nem sempre andam juntas. Alguns direitos básicos são universalmente garantidos, mesmo contra a força da maioria. É assim que entendemos a liberdade de expressão: é um direito resguardado contra a força da maioria, mas também é um direito que deve ser inclusivo, ou seja, o direito de falar, mas também de ser ouvido, de informar a si mesmo e aos outros.

Assim, se queremos viver em uma democracia, o mínimo que temos de fazer é submeter o principal meio de produção de valores – a radiodifusão – ao espaço público. Vale dizer: todos devem participar, mas cada um tem o direito de

[2] Referência à Campanha "Quem financia a baixaria é contra a cidadania", citada no início da palestra.

dizer o que pensa. O que não se pode aceitar é que os valores sejam impostos por alguns poucos, e que a maioria sequer possa ser ouvida.

A tarefa de levar a televisão para o espaço público não é nossa, mas do povo brasileiro, através de sua Constituição. Vejamos o artigo 221, que vou ler para vocês. "Artigo 221: A produção e a programação da emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios: I – preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; II – promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação; III – regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei; IV – respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família."

Os constituintes não escreveram este artigo para que a Constituição soasse bonita. Tanto que estabeleceram, no artigo 220, parágrafo terceiro, inciso II, que "compete à lei federal estabelecer os meios legais que garantem à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221". Conquanto essa lei não tenha sido elaborada, os princípios já estão aí. Primeiro: a TV e o Rádio são concessões públicas, e, portanto, a discussão sobre seu uso deve ser feita no espaço público. Segundo, todos tem o direito de exigir que assim o seja. Vale dizer: podemos exigir o espaço público. Não estamos "brincando de democracia". O que está na Constituição é para ser cumprido.

Entretanto, muita gente parece ter se esquecido da Constituição. Muita gente parece ainda acreditar que existam donos de rádio, donos de canais de televisão. Ora, essas pessoas não são donas, mas sim concessionárias. Os donos são os cidadãos brasileiros, que, através de seus representantes, concedem o direito de exploração dos canais, mediante determinadas condições. O povo, como dono, tem o direito de discutir quais são essas condições e, principalmente, se elas estão sendo cumpridas.

A Constituição ainda não foi alterada: temos o direito de reclamar da qualidade da programação de TV. Esse direito não deixa de existir só porque não foi regulamentado. E já que não há meios formais para que os cidadãos reclamem, resolvemos começar pela via informal. Se o que falta é espaço público, a Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados está à disposição. Não há necessidade de esperar: já podemos receber denúncias, críticas, sugestões, elogios e tudo o mais que se trate da programação e concessão das emissoras de TV.

Entretanto, desde o princípio nos deparamos com uma questão: como fazer as denúncias serem, "processadas"? O problema não está na falta de leis: nosso ordenamento jurídico proíbe a discriminação, garante a privacidade, estabelece que ninguém será considerado culpado antes de sentença judicial condenatória. A questão é que as leis nem sempre descem aos detalhes de sua aplicação para os meios de comunicação, e os aplicadores do direito têm sido tímidos em fazer valer princípios genéricos. Vou dar um exemplo: a Constituição proíbe qualquer forma de discriminação, mas há vários programas de TV que discriminam a comunidade homossexual. Ora, esses programas estão contra a lei, mas escapam de sua aplicação. Alguns promotores mais corajosos têm enfrentado esse dilema e promovido ações judiciais. Mas estes ainda são exceção.

Para driblar esse problema, a campanha propõe pegar a "baixaria" pelo "bolso": divulgar aos cidadãos brasileiros quais são os programas que desrespeitam os Direitos Humanos, e, também quais são seus patrocinadores. Daí o nome "Quem Financia a Baixaria é Contra a Cidadania". A idéia é pedir aos telespectadores que não consumam os produtos anunciados nesses programas. Como temos a obrigação de fazer tudo de uma maneira responsável, resolvemos formar um conselho com pessoas qualificadas e escolhidas pelas entidades parceiras na campanha, que tem a atribuição de emitir relatórios, que expliquem por que aquele programa contraria os Direitos Humanos. Os

relatórios não serão baseados em nossas opiniões pessoais, mas na Constituição, nas leis e nos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário.

Com essa maneira responsável de tratar a questão, angariamos parceiros de peso: UNESCO, OAB, Conselho Federal de Psicologia, ABEPEC, CIVES. Além disso, como não temos intenção de impor nada a ninguém, conquistamos os mais diversos apoios na sociedade civil: desde os movimentos pelos direitos dos homossexuais até as Igrejas católicas e evangélicas. Estamos caminhando aos poucos, por causa da grande responsabilidade e das dificuldades naturais. Mas a Campanha vem crescendo cada vez mais: [Listar ações da Campanha].

Muitas pessoas nos perguntam até onde pretendemos chegar com a Campanha. Muitos são os objetivos possíveis: uma televisão de melhor qualidade, mais representativa, mais respeitosa, etc. Entretanto, nosso maior compromisso não é necessariamente com o conteúdo da televisão. Como já disse, a Campanha conta com entidades as mais diversas, que certamente discordam sobre qual o conteúdo mais adequado. Creio que nossa maior meta seja promover uma virada que, em um primeiro momento, é uma virada lingüística, mas que logo demonstra seu caráter político. Queremos que a população brasileira deixe de pensar que as televisões têm dono, e passe a perceber que o que elas têm são concessionários. É este o aspecto *cidadão* de nossa campanha: a conquista de um espaço público que garanta uma televisão democrática e com liberdade de expressão. Muito obrigado.

COMUNITARISMO, GERENCIALISMO E BUROCRACIA*

Este trabalho objetiva analisar as escolas do gerencialismo e do comunitarismo na administração da educação, em suas respectivas críticas ao modelo burocrático de organização escolar.

Entender-se-á o termo "gerencialismo" como o movimento surgido na segunda metade do século XX que procurou inserir técnicas de administração privada na administração pública. O gerencialismo puro tem como eixo central o conceito de produtividade (ABRUCIO, 1999:82). É a chamada administração pública de resultados, com objetivos pré-definidos e formas de controle *a posteriori* dos atos administrativos. Nas palavras de Bresser Pereira (1999:28), a administração pública gerencial

> *"é orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos".*

O autor confunde, como veremos mais adiante, as noções de "cidadão" e "consumidor" e de "descentralização" e "desconcentração" de poderes.

A chamada educação popular ou comunitária foi conceituada de diversas maneiras ao longo dos últimos cinqüenta anos. Ao contrário do gerencialismo, não se apresenta como modelo de gestão da administração pública como um todo. Desenvolve e aplica seus princípios tendo em

---

* Trabalho apresentado na disciplina de Administração Escolar, Profa. Dra. Dalila Andrade Oliveira, Faculdade de Educação (UFMG).

vista a organização da escola e do sistema escolar. Da Silva (1996a) afirma que o traço comum entre as diversas modalidades de educação comunitária está num processo sempre coletivo e quase sempre informal, "que não se apresenta sob a forma seriada, como avaliações freqüentes, rigidamente sistematizado, Tc". O autor divide as diversas modalidades em três tipos ideais principais: a *educação comunitária como forma de luta contra-insurreicional*, presente em programas como o Projeto Rondon e a Aliança para o Progresso na América Latina; a *educação comunitária como movimento de libertação*, que surge a partir dos anos 60 e ganha fôlego depois dos escritos de Paulo Freire e que vê na educação um instrumento de organização e luta contra a exploração política, social e econômica; e, finalmente, a *educação comunitária como auto-ajuda*, em que o educador geralmente atua de forma profissional em entidades voltadas para a prestação de serviços à comunidade. Nossa análise concentra-se no segundo modelo, o da educação comunitária como movimento de libertação.

É importante lembrar que estaremos tratando de tipos ideais de gestão escolar, que se materializam em maior ou menor extensão em exemplos concretos de gestão. Em princípio, os dois modelos não são incompatíveis entre si. No entanto, para o comunitarismo é fundamental conhecer o sujeito político que define os objetivos da educação, enquanto o gerencialismo pouco ou nada se ocupa da questão.

Um elemento comum: a crítica à burocracia

Apesar de terem surgido em ambientes sociais diversos e não raro antagônicos, ambos os modelos de gestão escolar surgiram da crítica a um terceiro modelo, que aqui chamaremos "burocrático", tal como definido por Max Weber (WEBER, 1999; GIRGRIOLI, *in* BOBBIO, 1986).

Existem quatro características básicas da burocracia, quais sejam:

(a) Existem regras impessoais e abstratas às quais se vinculam os detentores do poder de administração, o aparelho administrativo e os administrados. A impessoalidade das regras é a base de sua legitimidade.

(b) As relações de autoridade estão determinadas de modo hierárquico, de acordo com esferas de competência claramente definidas em que há uma separação precisa entre o cargo e a pessoa que o ocupa.

(c) A força de trabalho do aparelho burocrático é contratada segundo critérios meritórios, é recompensada em dinheiro, tem uma carreira regulamentada e dedica-se à atividade burocrática como única ou principal atividade de trabalho.

(d) A atividade burocrática é realizada por escrito e segundo regras gerais que formam uma "arte especial" por vezes dominada apenas pelos funcionários.

Tanto o gerencialismo quanto o comunitarismo constróem seus respectivos modelos com base na negação, às vezes apenas parcial, da burocracia. Mas os motivos de um e outro são bastante diversos. Enquanto o primeiro acusa a administração burocrática de ser auto-centrada, ritualista, ineficiente, o segundo ataca a característica da impessoalidade e da relação de autoridade estabelecida na organização burocrática. Pode-se dizer que o gerencialismo não questiona o fato de que a burocracia é uma forma de dominação. Não pretende alterar tal realidade, mas chegar de maneira mais rápida e barata aos objetivos estabelecidos, mesmo quando estes signifiquem manter ou sofisticar a dominação do modelo burocrático. Por trás da crítica comunitária há uma preocupação com a democracia de base, com o cidadão, enquanto o gerencialismo é um método ao dispor de uma espécie de democracia contratualista que trata o administrado como um consumidor.

A crítica comunitarista

Da Silva (1996b:95-96) sintetizou da seguinte maneira a crítica comunitarista à burocracia:

> *As estruturas organizacionais escolares, em sua maioria fundadas na perspectiva burocrática, levam os educadores nelas atuantes a não se perceberem como sujeitos responsáveis pelo que ocorre, mas meros executores de papéis determinados pelo "poder". De fato, ao dividir rigidamente o poder e o trabalho, a proposta burocrática cria condições para o imobilismo e a impessoalidade, sendo ocasião muito propícia para que se dê um grave fenômeno: o da ocultação e esquecimento do sujeito condutor do processo educacional escolar.*
>
> *A estruturação de uma organização sob os moldes burocráticos prioriza o cargo ao invés das pessoas, ou seja, um determinado conjunto de tarefas constitui um cargo que deverá poder ser ocupado por qualquer pessoa devidamente selecionada e treinada para tanto. Não são os atributos específicos da pessoa que permitem a eficiência e eficácia da organização, mas o rígido cumprimento que esta faça das determinações originada dos regulamentos previamente estipulados (...)*
>
> *As estruturas escolares, nessa cultura burocrática, parecem poder manter-se sem as pessoas, não havendo, dessa forma, responsáveis diretos pela sua existência e funcionamento. A responsabilidade pelos eventos será sempre daquele que planejou e regulamentou. O executante "apenas" cumpre ordens. Como o "regulamentador" dificilmente se encontra presente e, mesmo, nem se saberá quem seja, a impessoalidade será a marca dominante das organizações burocráticas.*

Por trás dessa importância dada ao sujeito encontra-se a concepção de que educação é mais um processo que um resultado. A educação comunitária como movimento de

libertação valoriza esse processo pedagógico porque acredita ser nele que se poderá redefinir valores e modelos de comportamento social, questionando-se papéis sociais, e, em última instância, alterando-se a própria divisão social do trabalho. No lugar de uma educação instrumental neutralizadora de conflitos sociais (PORTO, in DA SILVA, 1996b:63) a educação comunitária quer expor e alterar esses conflitos.

No entanto, ao fazer a crítica ao modelo burocrático, o movimento comunitarista brasileiro por diversas vezes acabou por se chocar com o movimento pela educação pública (DA SILVA, 1996a:18; GADOTTI, 1994:151). Os educadores populares muitas vezes confundiram as noções de Estado e burocracia, ou pelo menos entenderam que não é possível haver uma organização estatal não-burocrática e democrática, já que, segundo seu raciocínio, o Estado é sempre a manifestação de poder das classes dominantes. Talvez tenham se esquecido de que aquele poder se manifesta também fora do Estado e de que, nas palavras de Porto (1996), "é perigoso considerar que um grupo social esteja submetido a um processo de dominação tal que não encontre condições de recriar e reorganizar, mesmo que demande tempo, seu sistema social" (p. 66). Essa postura do movimento de educação popular autoriza o Estado a continuar se abstendo de sua responsabilidade por uma educação verdadeiramente transformadora. Outro problema é a visão basista romântica de que "o poder emana do povo", sem maiores reflexões sobre os conceitos de "povo", "popular", "comunidade", etc., o que muitas vezes abriu espaço para manipulações e maniqueísmos de toda espécie. Analisando a esquerda cultural norte-americana, ou seja, aquela esquerda que não se preocupa em disputar o poder do Estado, o filósofo Richard Rorty (1999) descreveu muito bem essa tendência:

> *A Esquerda Cultural é assombrada por espectros ubíquos, sendo que o mais assustador deles é chamado*

> *"poder". Este é nome daquilo que Edmunson (1997:41) chama de "a assombração de Foucault", que está em todo lugar e em lugar nenhum, tão imperceptível e insistente quanto um fantasma engenhoso. (...) Uma das razões pelas quais a Esquerda Cultural terá dificuldades para se transformar numa esquerda política é que, como a esquerda dos anos sessenta, ela ainda sonha em ser socorrida por um poder angélico chamado o "povo". Neste sentido, "o povo" é o nome de uma força preternatural redentora, uma força cuja contraparte demoníaca é chamada "poder" ou "sistema". A Esquerda Cultural herdou o mote "poder para o povo" da esquerda dos anos 60, cujos membros raramente indagaram-se sobre como a transferência do poder iria funcionar. Essa questão ainda está sem resposta (p. 130 e 138).*

Apenas há alguns anos, desde o final da década de 80, que se vislumbra no Brasil uma aproximação entre os movimentos pela educação e pela escola pública (DA SILVA, 1996b:95). Permanece a crítica ao modelo burocrático, mas agora admite-se a possibilidade de uma ação estatal não-burocratizada, de escolas públicas com autonomia, principalmente de um espaço público não-estatal[1].

A crítica gerencialista

A crítica gerencialista ao modelo de organização burocrática fortaleceu-se a partir dos governos Reagan, nos Estados Unidos, e Thatcher, na Grã-Bretanha. O principal argumento usado por estes governos era o de que os custos do Estado burocrático são altos demais, e que se pode fazer

[1] O "espaço público" não-estatal não se confunde com a "propriedade pública não-estatal". Esta última é uma conceituação jurídica decorrente da nova lei das Organizações Sociais, que inaugurou a possibilidade de que entidades de direito privado recebam verbas públicas a serem administradas através do instrumento do contrato de gestão. O conceito de espaço público não-estatal é político e não depende de noções de propriedade.

mais com menos, ou seja, pode-se ser mais eficiente. Nesse sentido, em vez de regras abstratas e impessoais, o modelo gerencialista prega o controle de resultados e a inserção de métodos de administração privada no serviço público. Uma segunda crítica, não menos importante, é a de que a organização burocrática cria uma "casta" de funcionários públicos, um grupo de interesse em vez de um corpo técnico a serviço dos cidadãos (ABRUCIO, 1999:177).

Na opinião de Bresser Pereira (1999:26), a organização burocrática surgiu da necessidade de se "combater o nepotismo e a corrupção" presentes na organização patrimonialista anterior. Hoje, a organização burocrática teria cumprido seus objetivos, mas novos problemas surgiram, como o *rent-seeking*, que seria uma modalidade sofisticada de apoderação privada do Estado. Explica o estudioso e ex-ministro:

> *Foi um grande progresso o surgimento, no século XIX, de uma administração pública burocrática em substituição às formas patrimonialistas de administrar o Estado. Weber (1922), o principal analista desse processo, destacou com muita ênfase a superioridade da autoridade racional-legal sobre o poder patrimonialista. Apesar disso, quando, no século XX, o Estado ampliou seu papel social e econômico, a estratégia básica adotada pela administração pública burocrática – o controle hierárquico e formalista dos procedimentos – provou ser inadequada.*

A colocação é um ótimo ponto de partida para interpretar o surgimento do gerencialismo, porque nos permite tecer algumas considerações sobre as intenções por trás do modelo. Antes de mais nada, Weber não "destacou com muita ênfase a superioridade da autoridade racional-legal sobre o poder patrimonialista". A frase seria correta se o ex-ministro acrescentasse algumas palavras, dizendo que "Weber destacou com muita ênfase a superioridade da autoridade racional-legal sobre o poder patrimonialista

enquanto sistema de dominação". De fato, o famoso sociólogo alemão incluiu seus estudos sobre a burocracia em sua obra mais famosa, "Economia e Sociedade", no capítulo intitulado "*Sociologia da Dominação*", e na Seção intitulada "Natureza e pressupostos da dominação burocrática" (Weber, 1999: IV). Weber elenca vários motivos para o surgimento da administração burocrática, mas a passagem seguinte é a mais esclarecedora:

> *A burocratização oferece o ótimo de possibilidade para realizar o princípio da repartição do trabalho administrativo segundo aspectos puramente objetivos, distribuindo-se as tarefas especiais entre funcionários especializados, e que cada vez mais se aprimoram na prática contínua. A resolução "objetiva" significa, neste caso, em primeiro lugar, a resolução segundo regras calculáveis. Mas "sem considerações pessoais" é também o lema do "mercado" e de toda perseguição de interesses puramente econômicos, em geral. A realização conseqüente da dominação burocrática significa o nivelamento da "honra" estamental e, portanto, quando não se restringe o princípio da liberdade de mercado, a dominação universal da "situação de classe". (...) Mas também para a burocracia moderna, o segundo elemento, as "regras calculáveis", tem importância predominante. A peculiaridade da cultura moderna, especialmente a de sua base técnico-econômica, exige precisamente essa calculabilidade do resultado. A burocracia em seu desenvolvimento pleno encontra-se, também, num sentido específico, sob o princípio sine ira ac studio. Ela desenvolve sua peculiaridade específica, bem-vinda ao capitalismo, com tanto maior perfeição quanto mais se "desumaniza", vale dizer, quanto mais perfeitamente consegue realizar aquela qualidade específica que é louvada como sua virtude: a eliminação do amor, do ódio e de todos os elementos sentimentais, puramente pessoais, e, de um modo geral, irracionais, que*

> *se subtraem ao cálculo, na execução das tarefas oficiais. Em vez do senhor das ordens mais antigas, movido por simpatia pessoal, favor, graça e gratidão, a cultura moderna exige para o aparato externo em que se apóia o especialista não-envolvido pessoalmente e, por isso, rigorosamente "objetivo" (WEBER, 1999:213).*

À luz das duas passagens podemos reinterpretar a "inadequação" sugerida por Bresser Pereira. Realmente, a organização burocrática tornou-se em muitas áreas "inadequada" porque alcançou o objetivo descrito por Weber de tornar a relação dominante-dominado completamente impessoal. Nesse sentido, talvez seja melhor usar o termo "desnecessário" em vez de "inadequado", ao menos para essa esfera *política* de impessoalidade. Mas, em outra esfera de "impessoalidade", a *econômica*, cabe falar em inadequação. O capital impessoal cria, a partir do século XIX, a indústria dos bens de consumo e a noção de consumidor. Ao longo do século XX, assiste-se à ampliação dessa noção. Se antes o consumidor "consumia" automóveis e roupas, hoje ele "consome" também "educação", "cultura", Tc[2]. É preciso, portanto, introduzir regras de mercado, impessoais, no âmbito dessas atividades antes realizadas pelo Estado ou pela iniciativa privada "filantrópica". Certamente a forma de gestão mais apropriada a uma atividade de mercado não é a burocrática, pelas razões que o próprio Bresser Pereira enumera: ineficiência, auto-centrismo, impossibilidade de negociação de resultados.

Apesar desse contexto em que o gerencialismo surgiu, vale frisar novamente que gerencialismo e comunitarismo não são incompatíveis em princípio. A

[2] Nas palavras do ex-ministro Bresser: "A idéia de opor a orientação para o consumidor (gerencialismo puro) à orientação para o cidadão (gerencialismo reformado) não faz sentido algum. (...) O cidadão também é um consumidor. Toda administração pública gerencial tem de considerar o indivíduo, em termos econômicos, como consumidor (ou usuário) e, em termos políticos, como cidadão. (BRESSER PEREIRA, 1999:33).

questão central está na definição dos objetivos a serem alcançados por uma escola administrada segundo o modelo gerencial. A *técnica* gerencial não aborda os objetivos, mas simplesmente pressupõe sua existência pré-definida no contrato de gestão. Mesmo a questão das partes contratantes fica pouco clara nos textos sobre o gerencialismo. Apesar da ênfase nos resultados em vez do processo, nada impede, por exemplo, que o contrato de gestão estipule que os objetivos daquela determinada escola serão os de "definir democraticamente padrões de ensino alcançáveis através de um processo pedagógico emancipador, entendido como aquele em que os sujeitos do aprendizado participam da definição dos objetivos e da avaliação do processo educacional, julgando-a por final satisfatória". Processo e resultado não são incompatíveis, mas complementares.

No Brasil, a introdução de princípios gerenciais para a Administração Pública não veio, infelizmente, acompanhada de métodos democráticos de participação dos cidadãos na elaboração dos objetivos do Estado. A criação das Organizações Sociais definiu o conceito de propriedade-pública não-estatal, sem preocupar-se com o respectivo espaço público não-estatal. No campo específico da educação, os objetivos agora são firmados e os resultados são avaliados pelo poder burocrático central, enquanto se abre a possibilidade de uma gestão gerencial que servirá simplesmente para atingir esses objetivos, num "processo em que noções como igualdade e justiça social recuam no espaço de discussão política e cedem lugar, redefinidas, às noções de produtividade, eficiência, 'qualidade', colocadas como condição de acesso a uma suposta modernidade" (DA SILVA, 1994:14). Em verdade, não houve a "descentralização" nem a "confiança limitada" nos administradores. Confundiram-se os termos "descentralização" e "desconcentração", num processo análogo ao que Abrucio (1999:183) identificou na reforma administrativa inglesa:

É importante salientar que a descentralização foi concebida a partir de uma definição clara dos objetivos de

cada agência, os quais deveriam ser cumpridos sob a vigilância e o controle do poder central. Dessa forma, apesar da propaganda governamental favorável à descentralização, o que acontecia era uma *desconcentração de poderes* (grifos nossos).

Considerações finais

> *"A primeira mutação que nos ocorre, aquela que ofusca e até mesmo controla todas as demais, é a mutação industrial – a aplicação da ciência que resultou nas grandes invenções que utilizam as forças da natureza em escala vasta e barata: o crescimento de um mercado de amplitude mundial como o objeto da produção, de grandes centros manufatureiros para abastecer esse mercado, de meios de comunicação e distribuição baratos e velozes para interligar seus componentes. (...) É difícil acreditar que houve na história uma revolução tão rápida, tão extensa, tão completa. Através dela a face da terra se transforma, até mesmo em suas feições físicas; fronteiras políticas são apagadas e deslocadas, como se fossem na verdade apenas linhas num mapa de papel; a população se precipita dos confins da terra para as cidades; hábitos de vida são alterados com profundidade e aspereza assustadoras; a busca pelas verdades da natureza é infinitamente estimulada e facilitada, e sua aplicação é tornada não apenas viável, mas comercialmente necessária. Mesmo nossas convicções e interesses morais e religiosos, as mais conservadoras porque mais arraigadas em nossa natureza, são profundamente afetadas. É inconcebível que essa revolução não vá afetar a educação em alguma maneira que não seja formal e superficial"(DEWEY, 1956:8-9, tradução nossa).*

O trecho acima bem poderia vir de alguém vivendo em nossos tempos de "globalização", mas sua primeira publicação

data, na verdade, do ano de 1900, a bem dizer, de um século no passado. A passagem é de autoria de John Dewey, no ensaio "A escola e a sociedade", em que o filósofo norte-americano defende a necessidade de acabar com a distinção entre "cultos" e "operários" através da formação escolar voltada para a educação profissional, que estimularia a utilização instrumental do conhecimento adquirido por cada criança.

Não é nosso objetivo discutir essa distinção de Dewey, mas a citação é válida na medida por dois motivos. Em primeiro lugar, expõe um processo de repetição do discurso que nos faz repensar os marcos temporais com que tratamos o processo de globalização e capitalização. No campo da educação, a passagem contraria a idéia equivocada de que o gerencialismo surgiu simplesmente para atrelar a educação à preparação dos alunos para o mercado de trabalho. Da Silva (1994:12) afirma que, por trás do discurso de que as escolas devem "preparar melhor os seus alunos para a competitividade do mercado nacional e internacional", está a estratégia neoliberal de atrelar a educação institucionalizada aos objetivos estreitos de preparação para o local de trabalho. Tal objetivo, conquanto possa melhor ser alcançado numa organização escolar gerencialista, não é incompatível com a escola burocrática. Dewey escreveu justamente na época em que a forma burocrática de organização do Estado se consolidava nos países centrais. A escola instrumental defendida por Dewey foi inclusive favorecida pela organização burocrática na medida em que a impessoalidade facilitou o processo de universalização do acesso à educação, garantindo assim uma formação em maior escala da massa trabalhadora.

Apesar de virem historicamente embrulhados no mesmo pacote, gerencialismo e neoliberalismo não se confundem. Governos de diferentes orientações políticas já adotaram reformas de cunho gerencialista (BRESSER PEREIRA:1999, 30-32). Em verdade, a proposta gerencial foi usada como argumento político por vários governos neoliberais que - ao advogar a redução do tamanho do Estado

– argumentavam que a perda em tamanho seria recompensada pelo ganho de "eficiência". No entanto, mesmo nesses casos, o gerencialismo apresenta-se como *técnica* de gestão para atingir objetivos políticos pré-determinados. Não há, em princípio, relação direta entre gerencialismo e posição político-ideológica. Na Inglaterra, por exemplo, país onde ocorreu a primeira experiência ampla de administração gerencialista neoliberal, surgiu há pouco tempo a corrente teórica de viés gerencialista da Public Service Orientation, que se estrutura a partir do conceito de esfera pública como local de formação de cidadãos (ABRUCIO, 1999:190-191).

Seria inocência e presunção da parte dos educadores do campo comunitário desprezar o modelo gerencial pela simples relação histórica deste com as teorias neoliberais. Não se trata de jogar no lixo um modelo – como o próprio comunitarismo - nasceu das críticas aos modelos burocráticos, mas simplesmente de adaptar suas técnicas de gestão à política pedagógico-popular. No momento em que a educação comunitária começa a perder o antigo ranço com o movimento pela escola pública, o gerencialismo aponta como instrumento útil na construção daquilo que Gadotti (1994) denominou "escola pública popular". Nas palavras do autor:

> *Uma escola pública popular deverá ter uma gestão democrática: a co-gestão hoje, para se chegar amanhã à verdadeira autogestão. (...) Essa proposta supõe a criação de conselhos populares, democraticamente eleitos e com caráter deliberativo, em todos os níveis (municipal, estadual e nacional), cuja principal tarefa não é fiscalizar o cumprimento da lei, como ocorre hoje com os Conselhos de Educação, mas promover a educação popular através de planos de educação com caráter popular, uma educação descentralizada, crítica e criativa. Ao Estado (em todos os níveis) caberia garantir a execução desses planos através de recursos controlados pela base (p. 158-159, grifos nossos).*

Planos de educação certamente pressupõem a elaboração democrática de metas a serem atingidas e resultados a serem obtidos. É certo também que o componente da descentralização estará presente, não como simples desconcentração de poderes, mas como efetiva descentralização política. E, sem dúvida alguma, a valorização dos sujeitos construtores do processo escolar apresenta o requisito da maior confiança nos agentes públicos atuantes na escola. Eis aí presentes, transformados para uma ótica comunitária, as três principais características do modelo gerencial tal como descrito pelo neoliberal Bresser Pereira (1999). O gerencialismo é um instrumento jurídico-administrativo para a aproximação entre educadores populares e escola pública.

A educação brasileira não suporta mais a contradição entre educação popular e educação pública. Se há os que acreditam que o Estado deve desaparecer, não pode haver os que ignoram sua existência, assim contribuindo para que ele continue sendo utilizado como forma de dominação. É através da escola pública que se construirá um modelo justo e emancipador de educação no Brasil, um modelo que não sirva apenas para preparar os trabalhadores para ingressar no mercado, mas que trate esses trabalhadores como sujeitos no processo histórico e pedagógico. Além de medidas isoladas, como eleições para diretores de escola, já existem no Brasil várias experiências de gestão pública da educação que buscam a emancipação dos sujeitos através da criação de espaços públicos não-estatais[3]. É certo que tal espaço não pode ser burocratizado, por ser incompatível com as características da impessoalidade absoluta, da hierarquia rígida e da separação entre cargo e pessoa. O gerencialismo representa uma dentre as inúmeras ferramentas úteis para a construção desse espaço.

[3] Vide OLIVEIRA, Dalila Andrade e DUARTE, Marisa (Org.). Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica, Belo Horizonte: Autêntica, 1999, especialmente o capítulo "Experiências de Gestão Pública em Educação Básica".

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços do dilema pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, L. e SPINK, P. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. e SPINK, P. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

DA SILVA, Jair Militão. Educação comunitária: caracterização do campo. In: DA SILVA, J. (Org.). *Educação comunitária: estudos e propostas*. São Paulo: Editora Senac, 1996.

_____. Educação comunitária e educação escolar: em busca de uma metodologia de ação educativa democratizadora. In: DA SILVA, J. (Org.). *Educação comunitária: estudos e propostas*. São Paulo: Editora Senac, 1996.

DA SILVA, Tomaz Tadeu. A "nova"direita e as transformações na pedagogia da política e na política da pedagogia. In: DA SILVA, T. e GENTILI, P. (Orgs.). *Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas*. Petrópolis: Vozes, 1994.

DEWEY, John. *The Child and the Curriculum* and *The School and Society*. Chicago (EUA) e Londres (GBR): The University of Chicago Press, 1956.

GADOTTI, Moacir. Escola Pública Popular. In: GADOTTI, M. e TORRES, C. (Orgs.). *Educação Popular: Utopia Latino-Americana*. São Paulo: Cortez, 1994.

GIRGLIOLI, Pier Paolo. Burocracia. In: BOBBIO, N. et. al. *Dicionário de Política*. Brasília: Edunb, 1986.

PORTO, Maria do Rosário Silveira. Escola e sociedade: papel da instituição escolar na educação de grupos sociais. In: DA SILVA, J. (Org.). *Educação comunitária: estudos e propostas*. São Paulo: Editora Senac, 1996.

RORTY, Richard. *Para realizar a América: o pensamento de esquerda no século XX na América*. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 1999.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: EdunB, 1999, v. 2.

FORMAÇÃO DO ESTADO NO BRASIL: DA CASA-GRANDE A UMA ORDEM SOCIAL COMPETITIVA*

Este ensaio pretende discutir o processo de formação do Estado brasileiro em face da passagem, no plano das relações sócio-econômicas, da "Casa-Grande" - uma ordem social caracterizada pela vida rural, pelo trabalho escravo, pelo ostracismo social e pela predominância da atividade econômica agrário-exportadora– para uma ordem social competitiva, caracterizada pela ascensão das cidades, pelo dinamismo social, pelo trabalho livre e pelo desenvolvimento do comércio e da indústria.

O olhar sobre o processo de formação do Estado brasileiro demonstrará que - conquanto a história brasileira apresente episódios de ruptura com a normalidade política – estes não representam propriamente um abandono do passado, mas uma reorganização de poder entre os mesmos atores políticos. É uma ruptura "mecânica" e "estática" , em vez de societária, histórica e política (FERNANDES, 1976: 193). A ordem social competitiva não veio suplantar a Casa-Grande. Em vez disso, forjou-se em suas "brechas", "fendas" e "fímbrias" (FRANCO, 1997: 66; FERNANDES, 1976: 166).

Nossa análise se baseia em duas importantes noções. A primeira é a idéia - proposta por Florestan Fernandes (1976: 292) e outros - de *desenvolvimento capitalista dependente*.

> *"A apropriação dual do excedente econômico – a partir de dentro, pela burguesia nacional; e, a partir de fora, pelas burguesias das nações capitalistas hegemônicas (...) – exerce tremenda pressão sobre o padrão imperializado (dependente e subdesenvolvido) de desenvolvimento capitalista, provocando uma hipertrofia*

* Trabalho apresentado ao professor Dr. Antônio Brussi, do Mestrado em Ciências Políticas da UnB, em 2005.

> *acentuada dos fatores sociais e políticos da dominação burguesa", fato este que impede a efetiva realização dos conflitos que caracterizam o capitalismo. A segunda noção é a de unidade contraditória dos princípios de ordenação social, proposta por Maria Sylvia de Carvalho Franco (1997), caracterizada, dentre outros exemplos, pela existência, no latifúndio, de duas atividades essencialmente opostas: produção direta de meios de vida e produção de mercadorias. Como a autora bem salienta, uma modalidade de produzir não existe sem a outra. Não formam uma dualidade, mas uma síntese ou unidade no latifúndio.*

Capitalismo dependente e *unidade social contraditória* são idéias de grande importância para a compreensão do Brasil moderno. Com elas, é possível explicar por que – mesmo com o advento da ordem social competitiva – permanecem e são constantemente reinventados muitos dos aspectos políticos e sociais da ordem da Casa-Grande que continuam a influenciar no processo de construção do Estado.

Para garantir e manter o controle sobre a coerção legítima em determinado território, o Estado tem de responder às mudanças no âmbito das relações sociais e econômicas (crises, conflito entre classes, complexificação social). Tais respostas moldam o processo de formação e transformação política. Entretanto, essas reações não são automáticas ou de alguma maneira pré-determinadas, pois dependem historicamente da ação coletiva de pessoas. Assim, ao mesmo tempo em que há determinantes *estruturais* da formação do Estado – dados pelos aspectos sócio-econômicos - também há determinantes *ideológicos* – dados pelos valores e socialização de governantes e administradores.[1] Da mesma maneira, no âmbito das

[1] Consideramos o Estado como um ator independente, mais do que como simples conseqüência das relações sociais. Theda Skocpol (1985:16-17) lista as condições que permitem uma atuação independente por parte de atores estatais: (1) um quadro de funcionários "leais e preparados", (2) recursos financeiros suficientes e (3) autonomia operacional. Todas estas sempre estiveram mais ou menos presentes no Estado brasileiro, como demonstra José Murillo de Carvalho (1981).

transformações da sociedade há determinantes *estruturais* – como, no caso brasileiro, o regime escravista – e *ideológicos* – como a influência do liberalismo.

Sob tais prismas empreenderemos nossa análise: em primeiro lugar, descreveremos a evolução social e econômica brasileira, em seus aspectos estruturais e ideológicos, para que possamos, posteriormente, relacioná-la aos aspectos estruturais e ideológicos da formação do Estado. Será possível, então, identificar, como princípios articuladores dessas relações, as noções de capitalismo dependente e de unidade contraditória da regulação social.

Sociedade

Em termos simples, a ordem social competitiva é aquela que embasa e possibilita o desenvolvimento das relações capitalistas de mercado (FERNANDES, 1976: 149). A competição permite o conflito - que por sua vez gera a inovação tecnológica e a continuidade da acumulação - além de impedir a consolidação de privilégios.

Obviamente, um elemento crucial da ordem social competitiva é o trabalho livre: a rigidez da escravidão se contrapõe ao dinamismo da competição. No caso brasileiro, acrescente-se a condição colonial. A combinação destes dois fatores determinou a rigidez da ordem da Casa-Grande - extremamente estática e marcada pela consolidação de privilégios dos senhores de engenho. Estes, no entanto, também estavam sujeitos à rigidez do sistema, pois sua atividade econômica era determinada de fora (quantidade da produção, preços, fatores tecnológicos). Não tinham o controle sobre a acumulação de capital resultante de sua atividade. O senhor de engenho colonial não poderia produzir para enriquecer.

A Independência pode ser entendida como um processo cujo sentido é a "internalização definitiva dos centros de poder e a nativização dos círculos sociais que

podiam controlar esses centros" (FERNANDES, 1976: 32). Isso foi importante na medida em que permitiu aos senhores de terra uma maior influência sobre o processo produtivo. Permitiu-lhes, portanto, produzir para enriquecer, ou pelo menos tentar fazê-lo (FRANCO: 1997: 231). Ao mesmo tempo, a Independência não alterou significativamente a ordem social vigente, principalmente porque - para manter o latifúndio exportador - manteve o regime escravocrata.

A permanência do regime escravocrata por quase três quartos de século a partir da Independência faria pensar que no Brasil existiu um regime econômico pré- ou anticapitalista. Entretanto, não concordamos com tal hipótese.[2] A atividade produtiva agrário-exportadora – conquanto marcada por relações escravocratas – só pode ser entendida a partir de sua inserção no capitalismo internacional. A gênese e o desenvolvimento de sua produção foram condicionados pelos mercados mundiais modernos, tendo a escravidão sido uma das condições. Enquanto agente econômico inserido no comércio mundial, o senhor praticamente não teve outra opção.[3] Eis o principal fator *estrutural* no plano da formação da sociedade brasileira: um "sistema econômico marcado pela oposição *rigidez interna – instabilidade externa* e pela descontinuidade de desenvolvimento" (FRANCO, 1997: 218, grifos no original). A partir da Independência, desaparece o fator político de rigidez, mas permanece o fator econômico.

---

[2] Analisando a Revolução de 1930, Bóris Fausto (1997) critica a concepção dualista segundo a qual haveria um Brasil "arcaico" em constante embate com o "moderno". Tal teoria seria refém da importação para o contexto brasileiro da seqüência européia "escravismo", "feudalismo" e "capitalismo de etapas históricas".

[3] "Em vez de brotar, como a escravidão do mundo antigo, de todo o conjunto da vida social, material e moral, ela [a escravidão na América] nada mais será que um recurso de oportunidade de que lançarão mão os países da Europa a fim de explorar comercialmente os vastos territórios do Novo Mundo" (Prado Júnior, 2000: 278).

Os senhores de terras do Império – conquanto agora tivessem maior autonomia política - não teriam a capacidade de modificar as sucessivas crises, flutuações e pressões do mercado mundial. Por outro lado, apesar das dificuldades que representavam, os períodos de crise

> *"não deixam de ter seu aspecto criador: ao se darem as condições para o reerguimento, eles abrem possibilidades de integração nos segmentos economicamente ativos, para um grupo de pessoas que, caso contrário, se a situação de privilégio permanecesse intocada, ficariam à margem desses processos" (FRANCO: 1997, 218).*

Os setores baseados no trabalho livre organizavam-se em torno da economia exportadora, e portanto passaram a depender dos lucros que dela advinham. Era o caso dos "tropeiros" e "vendeiros", na região rural, e dos setores ligados ao financiamento da agricultura, localizados nos centros urbanos, cujo exemplo típico era o "comissário". Merece destaque a atuação do imigrante europeu. Este, vindo com o objetivo de "fazer a América", ampliou o alcance social da mentalidade competitiva (FERNANDES, 1976: 124-46).

É assim que se dá o desenvolvimento *estrutural* da ordem social competitiva: pelas fendas da parede erguida pela ordem escravocrata, mas sem a intenção de derrubá-la. A natureza *dependente* do processo de acumulação, cujos centros de decisão estão localizados fora do país, determina a constante reelaboração das relações econômicas. Aos poucos, surge na cidade um mercado capitalista de estilo moderno. Um processo desencadeado pela ordem social escravocrata, mas que esta seria incapaz de absorver. Restava aos senhores buscar cristalizar sua influência política e *status* social - mesmo diante da decadência econômica – ou utilizar essa influência para reinventar seu papel econômico, num verdadeiro processo de "aburguesamento das oligarquias". O elemento típico do primeiro

processo foram os fazendeiros do Vale do Paraíba, ou os antigos senhores de engenho nordestinos. O elemento típico do segundo processo foi o fazendeiro de café do Planalto Paulista (FERNANDES, 1976: 155). Este "senhor" - ao qual se pode chamar "revolucionário" - adapta-se ao que lhe é determinado de fora e se transforma em "burguês", assumindo, a partir de um padrão de dominação pessoal e política, o papel de baluarte da "livre iniciativa" e da "empresa privada". Mas antes de explicitarmos as conseqüências desse processo, será interessante analisarmos seus aspectos *ideológicos*.

Como já foi explicitado acima, os setores constituídos por "homens livres" desenvolveram suas atividades nas brechas da rígida relação senhor-escravo. Isso gerava uma ambigüidade com relação à posição dos setores médios. Se, por um lado, a baixa elasticidade da ordem escravocrata lhes tolhia a iniciativa e oportunidade, por outro, as oportunidades que de fato surgiam dependiam da prosperidade do senhor. Alie-se o fato de que – como os senhores não se constituíam em estamento fechado - ao homem livre sempre existia a possibilidade de se transformar em senhor.[4] Inclusive, muitos dos representantes dos setores médios – profissionais liberais, funcionários públicos, jornalistas - provinham de famílias senhoriais.

Daí resultou a forma específica de liberalismo brasileiro. A escravidão se transformou no foco principal de protesto, mas, em compensação, era importante que as mudanças "não fossem longe demais", vindo a competição a ameaçar as próprias camadas sociais que por ela lutavam. Em sua elaboração mais radical, a competição liberal seria um "fermento explosivo". Era necessário, portanto, discipliná-la socialmente – mantendo-a nos parâmetros de

[4] Também o serviço público – civil e, principalmente, militar - ofereciam possibilidades de ascensão social (CARVALHO, 1981). Esses setores serão analisados mais adiante. Entretanto, o Estado – e portanto também o serviço público - dependiam financeiramente da agricultura de exportação.

um *gentlemen's agreement* – para impedir que as formas de controle senhorial perdessem sua eficácia (Fernandes, 1976: 165). Tal dinâmica pôde ser bem demonstrada no episódio da Abolição, com o recuo posterior da elite abolicionista (de Nabuco inclusive), que não estava interessada em ampliar ainda mais as possibilidades de participação social dos antigos escravos.

Essas foram as características da passagem, no âmbito da sociedade brasileira, da ordem social escravocrata para a ordem social competitiva. A natureza *dependente* do capitalismo – caracterizada pela dupla expropriação do excedente econômico – requer, para sua manutenção, a existência de uma camada dirigente nacional a qual não deve ser atingida completamente pelo "espírito burguês" da competição. A condição colonial ou neocolonial está na base do modelo capitalista brasileiro. Realizar a "revolução burguesa" nos padrões europeus resultaria na negação do próprio padrão de desenvolvimento e abriria a possibilidade de total reorganização das bases econômicas. Assim, em termos das classes dominantes, a ampliação do espaço em que a competição pode existir tem de ser regulada. Não pode haver o espaço da competição de todos, mas apenas o da competição "entre iguais". O reflexo dessa dinâmica é a *unidade contraditória* dos princípios de regulação social: a coexistência e a acomodação, em uma única unidade, do Brasil "arcaico" e "moderno". Na próxima seção analisaremos os efeitos dessas características na formação do Estado brasileiro.

Estado

É importante lembrar que o Estado brasileiro surge a partir da Independência, ou seja, depois de estabelecida a ordem social da Casa-Grande e o padrão de desenvolvimento dependente. Num contexto em que seria mantida a característica básica da economia colonial (latifúndio escravista e exportador), o Estado aparece com a função

específica de nacionalizar os centros de decisão política, ou seja, gerir a partir de dentro os fluxos criados a partir de fora. Por esse viés é que se compreende a utilidade do liberalismo como ideologia que embasou a criação do Estado nacional:

> *[De um lado, o liberalismo], preencheu a função de dar forma e conteúdo às manifestações igualitárias diretamente emanadas da reação contra o esbulho colonial. (...) De outro lado, desempenhou a função de redefinir (...) as relações de dependência que continuariam a vigorar na vinculação do Brasil com o mercado externo e as grandes potências da época. (...) [I]mpunha-se uma evolução (...) que implantasse no País concepções econômicas, técnicas sociais e instituições políticas essenciais para o intercâmbio e a associação com as Nações hegemônicas do sistema (FERNANDES, 1996: 34-35).*

Além de integrar o Brasil independente no cenário mundial, o ideal liberal teve função unificadora. Num país marcado por diferenças regionais e sem traços da existência de uma sociedade nacional, o liberalismo permitia a criação de um Estado nacional que pouco interferiria nos padrões regionais de dominação e de organização da vida privada. Talvez soe como um paradoxo o fato de esse Estado, em vez de assumir uma forma federativa, tenha tomado a feição de um Império centralizado. Entretanto, é preciso lembrar que o ideal liberal servia como promessa de uma *sociedade nacional futura* (FERNANDES, 1976: 35). Pelo menos no momento inicial, a estrutura centralizada seria importante para possibilitar a atuação de uma elite política central – os homens de 1000, de Oliveira Vianna (1999: 325-347) – que dariam uniformidade, previsibilidade e continuidade à ação governamental. Como representantes do Imperador, a função dos presidentes de província não era a de moldar os sistemas de controle social existentes, nem "civilizar" suas províncias, mas sim de servir como elo entre o Poder Central e as elites locais, refreando eventuais tendências ao separatismo

nativista (CINTRA, 1974: 59-64). Ainda por cima, o liberalismo brasileiro garantiu a separação de poderes, o que permitiria às elites locais se organizarem para influir sobre o governo central (*idem*).

Assim, com a promessa de "não-intervenção" na vida econômica, o Estado liberal manteve a atividade econômica agrário-exportadora como sustentáculo da economia nacional, perpetuando o padrão *dependente* de desenvolvimento capitalista, ao mesmo tempo em que internalizava os centros de decisão política. Entretanto, como a ordem social nada tinha do aspecto competitivo associado ao liberalismo, a outra face da moeda, na *unidade contraditória*, seria o clientelismo na ocupação dos cargos e funções públicas. De fato, o clientelismo – com suas instituições, como o compadrio, o "delegado nosso", o "cabo eleitoral" - foi a base do controle social no Império e na República Velha. Num contexto em que a competição se resumia aos "clãs parentais" ou parentelas, predominou a dominação tradicional e patrimonalista.[5] O Estado liberal demonstrava a sua limitação na necessidade de chancelar essa forma de ocupação do poder público. Conquanto tenha sido capaz de organizar-se com razoável autonomia no plano nacional, o Estado foi obrigado a se instrumentalizar nas mãos de elites locais. Afirmou-se pelo reconhecimento de limites estreitos ao seu poder, o que gerou o até hoje mal-resolvido dilema entre centralização e descentralização político-administrativa (CINTRA, 1974; ABRUCIO, 2002).

Resta-nos examinar o Estado sob o ponto de vista *ideológico*, isto é, das pessoas que ocuparam as funções públicas durante o período de formação do Estado. Nossa análise restringir-se-á ao plano nacional ou federal, pois foi nesta esfera que os atores estatais possuíram autonomia desde o princípio. O Estado brasileiro pôde contar, no período de sua formação, com uma elite política homogênea em

[5] Richard Graham (1997) apresenta o detalhamento da prática clientelista brasileira.

termos de sua formação, socialização e treinamento.[6] À frente das funções públicas estiveram os bacharéis em Direito - pela Universidade de Coimbra, no primeiro momento, e, posteriormente, pelas Faculdade de Direito de São Paulo e do Recife. O grande mérito dessa elite política foi sua capacidade de se contrapor às tendências centrífugas das rivalidades provinciais e regionais. Os valores e a linguagem comuns tornariam possível um acordo básico sobre a organização do poder, estabelecido pela unidade nacional, pelo controle civil do poder e pela democracia limitada dos "homens livres" (CARVALHO, 1981: 34-36).

A capacidade unificadora do Estado brasileiro diminuiu o conflito no plano social e regional. Ao mesmo tempo, ao consagrar uma ordem escravocrata, reduziu o canal de mobilidade social. Paradoxalmente, o canal de mobilidade mais importante - para os que não se enquadravam na ordem agrário-exportadora - seria o próprio aparato burocrático. Assim, ao mesmo tempo em que dependia da renda gerada pela economia agrário-exportadora, o Estado se transformava em refúgio de setores mais dinâmicos. Era o grande empregador dos setores que não se podiam encaixar na economia escravista (letrados, proletários livres, antigos senhores de terra em decadência). Não poderia sobreviver sem a agricultura de exportação, mas seus interesses não se confundiam com os dos senhores de terra. Com estes o Estado tinha de compactuar– através de mecanismos como a Guarda Nacional e as práticas clientelistas – mas isso não o impediu de se transformar em fonte de poder em si mesmo. A burocracia se fundia com a elite política (funcionários elegiam-se senadores ou compunham o ministério) com a conseqüência da desvinculação parcial de seus interesses com os da grande propriedade. Assim, em determinados momentos históricos, como na aprovação da Lei do Ventre

[6] Baseamo-nos na análise de José Murilo de Carvalho (1981) sobre a elite política imperial.

Livre, essa elite foi capaz de se aliar a outros setores e contrariar os interesses escravistas (CARVALHO, 1981: 180).

A defesa de um Estado central e forte (no plano nacional), se beneficiava os setores dominantes na medida em que reduzia o conflito, fortalecia também a própria base de poder da elite política. Sintomaticamente, seriam as pressões por representação mais autêntica e direta de interesses que iriam tornar cada vez mais difícil a reprodução da elite imperial. Cabe destacar, em meio a essas pressões, a atuação dos setores militares. Durante quase todo o Império, o Exército sofreu uma política de erradicação por parte da elite civil (COELHO, 1976: 34-58). Embasavam tal desconfiança (a) a divisão do oficialato entre brasileiros e portugueses e (b) as rebeliões do período da Regência (1831 a 1840), quando a tropa do Exército uniu-se a setores populares para se constituírem no núcleo insurgente (CARVALHO, 1981: 133-55). A criação da Guarda Nacional - que serviu ao mesmo tempo para cooptar as oligarquias agrárias e contrapor o poder civil ao militar - deixou mágoas no oficialato e na tropa. Além disso, como os filhos da elite se transformavam em oficiais da Guarda Nacional, abria-se no Exército espaço para um oficialato de origem humilde, que se profissionalizou sob o prisma do positivismo, em contraposição à formação eclética dos bacharéis em Direito. Excluídos dos mais altos postos de direção política, os militares se transformaram no principal foco, dentro do Estado, de oposição à ordem política do Império e, conseqüentemente, ao regime senhorial escravista (*idem*).

Esse processo de contraposição entre militares "positivistas" e bacharéis "liberais" tem marcado a evolução *ideológica* do Estado brasileiro. Simboliza a *unidade contraditória* dos princípios de ordenação social, ao mesmo tempo em que explica, *no plano estrutural,* a passagem, a partir de 1930, de um Estado liberal-clientelista para outro com características autocrático-intervencionistas, versos e reversos da alternância de períodos centralizadores e descentralizadores em termos da Administração Pública.

Através da mesma noção de *unidade contraditória*, tal alternância pode ser compreendida a partir da necessidade premente de estabelecer mecanismos de competição burguesa, os quais, pela natureza *dependente* do capitalismo brasileiro, devem circunscrever-se ao *gentlemen's agreement*. Dando conta do movimento revolucionário de 1964 e da aliança de setores "burgueses" com militares, Florestan Fernandes coloca a questão nos seguintes termos:

> *"(...) em determinado momento a burguesia brasileira realizou seu movimento histórico de uma forma que é especificamente contra-revolucionária (em termos do padrão democrático-burguês "clássico" de revolução nacional [burguesa]" (FERNANDES, 1976: 310, grifos no original).*

Conclusão

Podemos concluir que a passagem da Casa-Grande à ordem social competitiva não incluiu uma ruptura capaz de redefinir a natureza da competição capitalista. Não veio através de uma revolução econômica e social, mas foi sempre regulada por fatores que a impediam de "sair do controle" das classes dominantes. A ordem social competitiva foi gestada a partir da Casa-Grande e por isso teve que compactuar com esta, através de uma permanente *unidade contraditória* dos princípios de regulação social. É assim que se pode entender o Brasil "moderno", tanto no plano da sociedade quanto no do Estado.

No plano da *sociedade*, permanecem aspectos sociais e econômicos cuja razão de ser remontam à Casa-Grande. Permanece o padrão *dependente* de desenvolvimento capitalista e a situação interna é sempre rígida demais para dar conta da instabilidade externa. Mesmo no lado *ideológico* vislumbramos a Casa-Grande por todos os lados. Se Gilberto Freyre começou da *Casa-Grande e senzala*, e depois passou

aos *Sobrados e mucambos*, hoje ainda poderia escrever algo como *Salas de estar e dependências de empregada*.[7] Conquanto o dinamismo competitivo atinja um número maior de pessoas, cristalizaram-se mecanismos que impedem a fruição da competição por significativas parcelas da população, assim como forçam o erário público a suportar os riscos corridos por aqueles que podem competir.

No plano do Estado, apenas em 1988 – um século após a Proclamação da República – a Constituição Federal estabeleceu a necessidade de concurso público para provimento do funcionalismo municipal e estadual, mais uma cartada na "eterna batalha" contra o clientelismo. Similarmente, continua mal-resolvido o dilema centralização-descentralização, o que se reflete na incapacidade política de se forjar um federalismo de tipo republicano (ABRUCIO, 2002: 17-30).[8] Ao mesmo tempo, é recentíssima a tentativa de aproximação dos altos funcionalismos civil e militar, representada pela criação do Ministério da Defesa, no segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (1998-2002). Ainda, a dupla estrutura policial permanece como sério resquício da oposição soldado-bacharel (SILVA, 2001).

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz (2002). *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 2. ed.

[7] Note-se o fato de que, nos Estados Unidos, apesar da constante renovação das tensões raciais, praticamente desapareceu o trabalho doméstico de negros em casas de brancos.

[8] Nas palavras de João Camilo de Oliveira Torres (apud ABRUCIO, 2002: 32), "Afinal, federalismo entre nós quer dizer apego ao espírito de autonomia; nos Estados Unidos, associação de estados para defesa comum".

CARVALHO, José Murilo de. *A Construção da ordem: a elite política imperial*. Brasília: UnB.

CINTRA, Antônio Octávio (1974). A política tradicional brasileira: uma interpretação das relações entre centro e periferia. *Cadernos do Departamento de Ciência Política da UFMG*. Vol. 1, março, p. 59-112.

COELHO, Edmundo Campos (1976). *Em busca de identidade: o exército e a política na sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

FAUSTO, Bóris (1997). *A revolução de 1930: historiografia e história*. São Paulo: Cia. Das Letras, 16. ed.

FERNANDES, Florestan (1976). *A Revolução Burguesa no Brasil: ensaios de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2. ed.

FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho (1997). *Homens livres na ordem escravocrata*. São Paulo: Unesp, 4. ed.

GRAHAM, Richard (1997). *Clientelismo e política no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: UERJ.

PRADO JÚNIOR, Caio (2000). *Formação Política do Brasil: colônia*. São Paulo: Publifolha.

SILVA, Jorge da (2001). Violência Policial e ideologia dos algozes-vítima. In: OLIVEIRA, Dijaci et. al. *Violência Policial: tolerância zero?*. Goiânia: Editora UFG.

SKOCPOL, Theda (1985). "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research". In: Peter B. Evans, Dietrich Rueschmeyer e Theda Skocpol (Orgs.) *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.

VIANNA, Oliveira (1999). *Instituições Políticas Brasileiras*. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal.

DISCRICIONARIEDADE E A CONSTRUÇÃO DO OUTRO NO TRABALHO DAS POLÍCIAS*

O presente trabalho propõe uma reflexão sobre a discricionariedade e a construção do outro no trabalho das polícias. O objetivo é analisar as novas modalidades de policiamento, reunidas sob o rótulo do "policiamento comunitário", a partir de uma ética dos direitos humanos, especificamente a partir da idéia de que os direitos humanos devem limitar o trabalho das polícias. O pano de fundo da análise é o debate entre Jürgen Habermas e Michel Foucault. Este ensaio deve ser interpretado como um anteprojeto de pesquisa: uma apresentação da pertinência do tema, além de sugestões para seu aprofundamento. Em princípio, não restringirei as reflexões a qualquer ordem política específica. Em geral, tratarei daquela organização – presente na maior parte do mundo - cujos membros estão autorizados a aplicar – discricionariamente - a força do Estado.

O problema

Se, em termos weberianos, o Estado se define pelo uso da força, então a polícia é sua quintessência. Não porque seja o único meio coercitivo do Estado, mas porque usa da violência legítima de modo discricionário. Enquanto um juiz pode absolver ou condenar, mas não pode deixar de decidir, a polícia pode simplesmente deixar de atuar. Possui a

* Trabalho apresentado à professora Doutora Rita Segato como requisito da disciplina Antropologia e Direitos Humanos, no Programa de Pós-Graduação do Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília.

faculdade de iniciar ou não o processo criminal.[1] Enquanto organização burocrática, seus fins estão definidos de maneira semanticamente aberta - não "o julgamento de pessoas", ou a "cobrança de impostos", mas a "manutenção da ordem". Assim como o Estado, a polícia não se define pelos fins, mas pelo meio de que dispõe, qual seja, o uso da força.[2]

Mas se o uso da força é o meio que define a polícia, isso não significa que seja sempre um meio utilizado. A atividade policial sempre projeta o uso da força como possibilidade concreta, mas as situações em que a violência física é de fato utilizada configuram uma minoria.[3] Entre suas atividades, incluem-se o controle do trânsito, os atendimentos de emergência, a escolta a autoridades, o patrulhamento. Pode-se dizer que - além das atividades em que a polícia atua como *força* - há também aqueles aspectos em que ela presta um *serviço*.[4]

---

[1] Alguns disputariam esta afirmação, alegando que a polícia não pode deixar de agir, uma vez que toma conhecimento de um crime ou contravenção. Entretanto, é impossível simplesmente "fazer cumprir a lei". No caso brasileiro, por exemplo, isso significaria colocar guardas nas casas de "xerox", multar pedestres que atravessam fora da faixa, e arrombar portas de motel para prender adúlteros. Por mais que se possa estabelecer formas de controle e responsabilização, é a polícia quem vai decidir quais leis fazer valer, e é o policial na rua quem decidirá se vai ou não agir, e como vai agir.

[2] Max Weber introduziu a definição do Estado pelos seus meios em várias obras, entre elas, *A política como vocação*. Brasília: Ed. UnB, 2003, p. 8. Com relação à organização policial, a definição pelos meios foi formulada por Egon Bittner. *The functions of police in modern society*. Cambridge: Olegeschlager, Gunn & Hain, 1980.

[3] Vide David Bayley, Police for the future. Nova York: Oxford University Press, 1994, capítulo 2.

[4] Vide Mike Stephens e Saul Becker (Orgs). *Police Force, Police Service: Care and Control in Britain*. Londres: Macmillan, 1994. Os autores diferenciam os grupos para os quais a polícia trabalha ("do things for") e com os quais trabalha ("do things to").

Em sociedades estruturalmente diferenciadas, estas funções das polícias serão experimentadas de maneira diversa por indivíduos e grupos. Certamente, a distribuição das funções policiais será variável e dependerá de relações de poder e de arranjos institucionais. Em geral, essa distribuição - devido à igualdade formal entre os cidadãos - não está definida em lei. Dá-se através da discricionariedade das polícias. Como "especialista" em matéria de criminalidade, direito e justiça, a polícia interpreta a estrutura social e produz classificações e possibilidades de compreensão da realidade, a partir das quais ela distribuiu seus recursos a grupos diversos.

Não é necessário dizer que essas classificações serão (a) esboçadas a partir do registro mais amplo de divisões sociais e (b) mediadas pelos dilemas e pela experiência dos policiais.[5] Configuram uma série de predisposições com relação a indivíduos e grupos que os policiais encontram no trabalho diário. Situam os vários "públicos" na distribuição de força e de serviço, de acordo com os valores que eles supostamente respeitam e com os problemas que eles podem causar. Não raro essas classificações são encontradas em termos binários no vocabulário dos policiais: *respectable*/*rough*, *vagabundo*/*cidadão*. Percebe-se, então, a construção de públicos preferenciais da *força* policial, os quais podemos chamar de subalternos em relação aos policiais.

Existe alguma forma de controle sobre a discricionariedade? É possível equilibrar os aspectos *força* e *serviço* das polícias? Pode-se invocar os direitos humanos como um instrumento de intervenção sobre, ou de alteração da discricionariedade policial?

O aparecimento do "policiamento comunitário" significou uma nova maneira de encarar a discriciona-

[5] Para uma perspectiva, baseada em análise do discurso, dos encontros entre policiais e cidadãos, vide Phillip Chong Ho Shon, "'Hey you c'me here!': subjectivization, resistance, and the interpellative violence of self-generated police-citizen encounters", International Journal for the Semiotics of Law, v. 13, n. 2, 2000, p. 159-179.

riedade policial.[6] Não há uma receita ou uma técnica definida para o policiamento comunitário, mas sua premissa central (declarada) é a de que o público deve ter um papel ativo na organização do policiamento. Polícia e justiça não podem ser as únicas responsáveis. O policiamento comunitário, portanto, exige das polícias o desenvolvimento de formas de participação do público na "segurança" e na "manutenção da ordem".

É importante lembrar que o modelo do policiamento comunitário surge a partir do questionamento de um outro modelo, usualmente denominado "profissional". Este, baseado no modelo racional-burocrático weberiano, propugnava (a) um planejamento centralizado; (b) uma polícia isolada das influências externas - influências estas consideradas "políticas" e não "profissionais"; (d) a avaliação através dos métodos estatísticos (número de ocorrências, tempo para atendimento a chamadas, etc.); e a atitude mais reativa que preventiva com relação ao crime. O policiamento comunitário, por outro lado, advoga (a) um planejamento descentralizado; (b) uma polícia mais vulnerável à influência externa; (c) a avaliação através das percepções do público com relação à polícia; e (d) a atitude mais preventiva que reativa ao crime.

Acima de tudo, o modelo do policiamento comunitário simboliza a insuficiência do modelo racional-burocrático de controle social. Significa o reconhecimento, pela polícia, da importância de mecanismos informais de controle (escolas, igrejas, família, etc.), além de sua introdução na rotina do policiamento. Dependendo do caso, a polícia pode atuar impedindo a deterioração de controles

[6] A obra clássica de sistematização das técnicas do policiamento comunitário é a de Jerome Skolnick e David Bayley. *Community policing: issues and practices around the world*. Washington, D.C.: National Institute of Justice, 1988.

informais, como na filosofia das "janelas quebradas", ou promovendo seu "empoderamento", na esperança de que a comunidade possa policiar a si mesma.[7]

Entretanto, é curioso que a maioria dos programas de policiamento comunitário sejam introduzidos em comunidades tradicionalmente receptoras da *força*, e não do *serviço* policial. Mais curioso ainda é o fato de que estes programas costumam ser de iniciativa das polícias, e não das comunidades[8] interessadas, comunidades essas que vivem em "zonas quentes" de criminalidade ou em "hot spots". Enfim, estamos falando dos "subalternos" na relação polícia-cidadão. E são justamente estes que vêm sendo chamados a colaborar com - ou desenvolver - mecanismos informais de controle social, ajudando a polícia a prevenir o crime e planejar suas atividades.

Mas há de se perguntar: É possível influir sobre o processo mais amplo de divisão social através do qual são definidos os "públicos" da polícia? Pode o subalterno falar?

Há autores que definem o subalterno pela própria impossibilidade de sua fala. Spivak, para quem o subalterno colonial ou pós-colonial se define como "aquele que se situa no outro lado da diferença".[9] No caso relatado pela autora, o subalterno, uma jovem que se suicida durante o período menstrual, só pôde "falar" porque o significado de seu ato foi "ouvido" pela própria autora, a qual permitiu que esta jovem

---

[7] James Wilson and George Kelling, "Broken Windows: the police and neighborhood safety", Atlantic Monthly, março de 1982; Herman Goldstein, Problem-Oriented Policing. Philadelphia: Temple University Press, 1990.

[8] Uso o termo comunidade com uma definição aberta. Vale dizer, não há como especificar exaustivamente os requisitos para o uso do termo. Entretanto, creio que três características são importantes: a existência de valores ou crenças comuns a determinadas pessoas, as relações diretas, não-mediadas, entre elas, e a reciprocidade em suas relações.

[9] Gayatri Spivak, Can the subaltern speak, p. 309.

pudesse cruzar o outro lado da diferença. Dussell percorre o mesmo caminho. A "vítima" é inevitável, e somente após o seu reconhecimento pela não-vítima ("eis aqui uma vítima!") pode haver qualquer crítica.[10] A partir desta lógica, o método do policiamento comunitário poderia ser entendido como uma técnica de reconhecimento da "vítima" ou do "subalterno", com sua conseqüente entrada no discurso policial.

Entretanto, este suposto reconhecimento nada diz a respeito da forma como o diálogo vai se dar. De fato, podemos estar diante de um simples ato de benevolência ou de amor, o qual, diferentemente de um ato de *força*, dispensa maiores justificativas ético-políticas. Foram justamente esses atos de benevolência - relegados ao âmbito da discricionariedade, ou seja, fora do sistema de justificação das leis - que permitiram o desenvolvimento do poder disciplinar descrito por Foucault.[11] Permanece a questão se o policiamento comunitário não passa de um desenvolvimento do poder disciplinar, ou, alternativamente, se possui algum conteúdo emancipatório, ou, pelo menos, democrático.

Essa questão pode ser situada num debate entre Michel Foucault e Jürgen Habermas.[12] Para este, crítica e poder são instâncias idealmente separáveis. O papel da crítica é "suspender" o poder, identificando os pressupostos ideais do discurso, os quais são pressupostos pragmáticos e universais que justificam teorias éticas, políticas e sociais. A partir desses pressupostos - a simetria e a reciprocidade dos atores envolvidos na ação comunicativa - pode-se distinguir, normativamente, entre poder legítimo e ilegítimo. Para

[10] Enrique Dussel, *Ética da libertação na idade da globalização e da exclusão*. São Paulo: Vozes, s/d, p. 373-375.

[11] Vide o magistral ensaio de Victor Tadros, "Between Governance and Discipline: The Law and Michel Foucault", *Oxford Journal of Legal Studies*, v. 18, 1998, p. 75-103.

[12] Para o aprofundamento neste debate, vide Michael Kelly (org.) *Critique and power: recasting the Foucault/Habermas debate*. Cambridge: MIT Press, 1998.

Foucault, não há pressupostos discursivos universais. Crítica também é poder, não sendo possível distingüir entre sua prática e sua episteme. Conseqüentemente, toda crítica é local e limitada no tempo. De fato existe uma esfera de poder jurídico, determinada pela simetria e reciprocidade.[13] Mas há uma esfera correlata de poder disciplinar, determinada pela estrutura institucional da esfera jurídica, na qual só podem existir relações assimétricas e não-recíprocas. Habermas pergunta: "como o discurso (filosófico) da verdade pode estabelecer limites aos direitos do poder?". Para Foucault, a questão é "que regras de direito são implementadas através das relações de poder que produzem os discursos da verdade?".[14]

De fato, o debate já foi estendido, implicitamente, ao menos, à questão do policiamento. Os paradigmas de análise dos dois autores já servem ao estudo da organização policial.[15]

---

[13] O jurídico e o legal não se confundem em Foucault. O termo "jurídico" descreve qualquer forma de poder cujo objetivo seja prevenir certa ação ou omissão através de sanções (legais ou sociais). A questão principal é quais atos serão proibidos ou permitidos. O poder disciplinar e o "governo-mentalidade" foucaultianos não são apenas preventivos, mas criativos, não apenas dedutivos, mas produtivos. Vide Victor Tadros, supra nota 11.

[14] Vide Michael Kelly, "Foucault, Habermas and the self-referentiality of critique", in Michael Kelly (org.), Critique and Power.., supra nota 12.

[15] Para uma abordagem explicitadamente habermasiana, vide *Ian Loader, Youth. Policing and Democracy. Londres: Macmillan, 1996.* Para uma análise assumidamente foucaultiana, *Richard Ericson e Kevin Haggerty. Policing the risk society. Toronto: University of Toronto Press, 1997.* Vide também *Mathew DeMichele e Peter Kraska, "Community policing in battle garb: a paradox or coherent strategy?"*, in *Peter Kraska (Org.) Militarizing the American criminal justice system: the changing roles of the armed forces and the police. Boston: Northeastern University Press, 2001, p. 82-101.* Willian Lyons, apesar de pouco utilizar Habermas, analisa o policiamento comunitário do ponto de vista de uma tensão entre disciplina e democracia. Vide *William Lyons, The politics of community policing: rearranging the power to punish. Michigan University Press, 2002.* Habermas não tratou diretamente da polícia em seus escritos, mas Foucault o fez extensivamente. Para uma visão geral do conceito de polícia em Foucault: *Michel Berges, "Michel Foucault et la police", in Loubet del Bayle, Jean-Louis. Police et société. Toulouse: Presses de l'Institut d'Études Politiques de Toulouse, 1988, p. 315-352.*

Os "foucaultianos"

A linha foucaultiana se reúne em torno do conceito de governo-mentalidade, que significa a arte de administrar territórios e populações.[16] Não com o objetivo maquiavélico de manter o poder (de manter um vínculo externo entre o príncipe e os súditos), mas com os objetivos multifacetados de promover a saúde do corpo social, do conjunto território-população (um vínculo interno, portanto). Há o governo do indivíduo (moralidade), da família (economia) e do Estado (política). Estes se misturam de forma contínua, tanto a partir de baixo quanto de cima. De baixo para cima porque o "príncipe" precisa primeiro aprender a governar a si mesmo, antes de governar o Estado. De cima para baixo porque - quando o Estado for bem administrado - o chefe da família saberá como cuidar de sua casa, e os indivíduos, por sua vez, saberão se comportar. O ponto central de continuidade é o governo da família, denominado *economia*. Esta é a questão principal da arte da governo-mentalidade: a introdução da economia na prática política.

O corolário da governo-mentalidade é a mudança de linguagem na prática punitiva, a qual alterna de um discurso legal moralizador para uma preocupação atuarial de administração de riscos (e não, necessariamente, de redução dos crimes). O objetivo do governo passa a ser a maximização do uso dos recursos e administração apropriada dos riscos colocados por categorias de potenciais ofensores.

A polícia é uma dentre várias instituições responsáveis pelo "bom governo". As instituições e especialistas - espalhados por vários locais de saber - tornam o poder difuso. Inscrevem mecanismos auto-reguladores que

[16] O conceito foi introduzido por Foucault em uma aula no Collège de France, em 1978. A aula e escritos correlatos podem ser encontrados em Graham Burchell, Colin Gordon e Peter Miller. The Foucault effect: studies in governmentality. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

permitem o governo dos indivíduos à distância. A polícia, entretanto, tem papel central: todo o sistema depende do contínuo fluxo de informações para formação das categorias de risco; a polícia, com seu tradicional monopólio da força legítima discricionária, transforma-se numa "corretora" da informação que é comunicada a outras instituições, como as companhias de seguros, bancos, hospitais.

No policiamento comunitário, a polícia deve trabalhar com instituições e organizações locais para ajudá-los a administrar seus próprios riscos. A solução comunitária é um tipo de intervenção ambiental desenhada para conter a alta concentração local de riscos. A administração dos riscos passa à responsabilidade das instituições "comunitárias", enquanto as agências estatais fazem as vezes de amigos a recorrer em caso de necessidade. O policiamento comunitário é entendido como o policiamento das trocas de informação sobre riscos. A responsabilidade pelo crime transfere-se a outras instituições, enquanto a responsabilidade da polícia em ajudar essas instituições se amplia para incluir outros tipos de administração de riscos além do crime.

Importante nessa linha de pesquisa é a descrença no conceito tradicional de comunidade como uma comunicação direta e recíproca entre pessoas com algo em comum. Na sociedade da governo-mentalidade, as relações são cada vez mais mediadas por instituições do risco (seguradoras, programas governamentais, etc.). A idéia idílica da comunidade cumpre apenas a função de integrar uma formação discursiva. As instituições que mediam o policiamento não são as igrejas ou organizações populares, mas aquelas instituições que precisam de informação para construir problemas e administrar populações.

Essas idéias são marcadas por uma pesquisa empírica relativamente abundante. Richard Ericson e Kevin Haggerty, por exemplo, mapeiam a transferência de informações da polícia para as instituições da segurança

privada, hospitais, programas governamentais.[17] Num contexto como este, inexiste a fala do subalterno. O próprio Foucault despreza a fala pela interioridade do sujeito. Seu sujeito, na maior parte do tempo, molda-se de fora para dentro através de formações discursivas. Os "subalternos" são apenas aquelas pessoas e grupos com menor participação na formação discursiva que constrói as categorias de risco. Conseqüentemente, aquelas pessoas que representam maior risco.

Os "habermasianos"

A abordagem habermasiana da polícia representa mais um projeto que uma realidade empírica. O próprio projeto de Habermas se orienta para um futuro em que a integração social seja assegurada através do discurso na esfera pública, em vez da persuasão ou coerção.[18] O método para alcançar este objetivo é o da ação comunicativa, orientada no sentido de alcançar um entendimento mútuo sobre uma dada situação, através da força do melhor argumento. Trata-se de um processo de deliberação racional através dos quais as pretensões de validade dos diversos autores podem ser avaliadas, revisadas e desafiadas, o que pressupõe uma relação de reciprocidade e simetria entre os participantes.

A ação comunicativa opõe-se à ação instrumental. Esta pretende controlar o mundo social de modo a provocar um resultado desejado. Seu agente - calculando os melhores meios para se alcançar um determinado fim - procura fazer com que os outros ajam de determinada maneira. Habermas

[17] Supra nota 15.

[18] Para um resumo dos conceitos de Habermas: Detlef Horster. Habermas: an introduction. Philadelphia: Pennbridge Books, 1992.

afirma que a razão instrumental institucionalizou-se de tal maneira, na sociedade moderna, que relegou a segundo plano a ação comunicativa. Entretanto, a possibilidade do entendimento mútuo é uma possibilidade real, não apenas uma utopia. Os procedimentos para diferenciar um consenso comunicativo de outros tipos de consenso constituem a ética do discurso. Os critérios para a "fala ideal" são: (1) cada participante deve ter as mesmas chances de iniciar e continuar uma discussão; (2) cada um deve ter a mesma chance de defender, recomendar e explicar suas pretensões, e de desafiar as dos outros; (3) todos devem ter a mesma chance de expressar seus sentimentos, desejos e intenções; e (4) deve haver uma igual distribuição de chances para os participantes de dar e receber ordens, de prometer e recusar, de ser responsável e exigir a responsabilização dos outros. Estes procedimentos fornecem a base normativa para a ação comunicativa.

A ação comunicativa aplicar-se-ia ao processo de legitimação das polícias. A ética do discurso fornece um meio de se estabelecer se as pretensões de legitimação institucional - que alardeiam em postulados universais - estão de fato baseadas na exclusão social de determinados grupos. As polícias precisam de legitimação por três razões. Primeiro, elas utilizam de força contra pessoas. Num contexto democrático, há de se esperar que este uso da força seja legitimado. Segundo, são mediadoras da ordem social. Suas decisões têm impacto considerável na qualidade de vida das pessoas. São decisões políticas, na medida em que dizem respeito à alocação de um bem público significativo. Neste sentido, é legítimo que todos os grupos sociais envolvidos tenham alguma voz na definição de como os ônus e bônus do policiamento são distribuídos. Terceiro, a legitimidade democrática das polícias possui relação com a eficiência das mesmas. Uma instituição legítima possui maiores chances de alcançar seus objetivos, já que contará com a colaboração das pessoas e grupos (comunidades) envolvidos.

Portanto, para que o policiamento comunitário fosse pautado por uma ética do discurso, haveria duas condições: a comunicação e a inclusão. A comunicação possibilitaria às comunidades expor suas reivindicações e julgar a extensão de sua validade (no contexto da deliberação comunicativa). Neste respeito, a ética do discurso encorajaria o reconhecimento mútuo dos "outros" envolvidos no policiamento. A inclusão requer, primeiramente, que toda a gama de questões relevantes seja colocada em discussão. Além disso, que todos os interesses e aspirações tenham lugar eqüitativo no processo deliberativo. Neste sentido, a ética do discurso é uma ética da cidadania, preocupada em facilitar a participação universal de indivíduos e grupos sociais na definição das estratégias de policiamento.

No contexto habermasiano, portanto, a polícia precisaria da legitimidade tanto de grupos sociais dominantes como de subalternos. Ambos têm de falar. A inclusão de grupos subordinados seria conseqüência da própria aplicação dos requisitos da ética do discurso. Mesmo assim, toda esta elaboração permanece com pouco embasamento empírico. Servem mais como um modelo a partir do qual os subalternos poderiam reivindicar direitos de inclusão e de comunicação.

Os direitos humanos

Foucault foi muito criticado - por Habermas inclusive - pela suposta falta de uma concepção normativa a partir da qual se poderia fazer uma crítica da sociedade disciplinar/governamental.[19] Sua crítica à época e ao desenvolvimento

[19] Vide os dois ensaios de Habemas sobre Foucault em Jürgen Habermas, *The Philosophical Discourse of Modernity*. Boston: The MIT Press, 1996, capítulos IX e X.

do que hoje conhecemos como *direitos humanos* termina por ter os próprios direitos humanos como paradigma normativo. Vale dizer, ao criticar a falta de liberdade do sujeito moderno, Foucault o faz a partir de uma idéia de fundo de que o sujeito *deve ser* livre. Ao se descobrir não-livre, só resta ao sujeito buscar mais liberdade, sempre na busca de alcançar a modernidade que lhe escapa.

Entretanto, talvez a crítica seja exagerada. Foucault não descreve o fluxo inevitável de uma máquina do poder, mas um processo eivado de resistência a cada momento, a cada lance do jogo. Sua genealogia é justamente esta: perceber os momentos em que o poder impõe epistemes a partir de conflitos de significados. De fato, o poder é exercido, em vez de possuído. Mas suas interseções - dentro e através dos sujeitos de poder - são levadas em consideração, em termos de resistências. Há algum espaço para a intersubjetividade em Foucault. Esta, porém, é local, não-centralizada, e independente do discurso científico totalizante. Eis sua maior diferença com Habermas. A genealogia está ligada à recuperação histórica de discursividades locais que minam o discurso científico reinante e liberam sujeitos, práticas e conhecimentos.

De qualquer maneira, parece verdadeiro o fato de Foucault buscar um projeto perdido de modernidade. Vale dizer, seu referencial normativo são realmente os direitos humanos, mas de uma perspectiva mais local e relativista. Menos universalista que Habermas, portanto. Mas se os direitos humanos são uma esfera de proteção contra o poder - ou contra um poder - a crítica histórica de Foucault permite mostrar que aquilo que "é" de um modo pode ou poderia "não ser". Como as formas de racionalidade foram criadas, podem ser desfeitas e refeitas. Essa estratégia deve ser seguida inclusive por quem se pauta por uma ética dos direitos humanos. Os direitos humanos são um instrumento de agitação política, através do qual os subalternos podem nomear aspirações possíveis.

Neste ponto, Habermas e Foucault se cruzam. Ambos concordam em que a modernidade deve ser sempre crítica quanto a seu próprio presente, e deve reinventar constantemente sua própria normatividade. Habermas contribui com seu conceito de espaço público, Foucault o faz com sua genealogia. Uma ética dos direitos humanos que combine as duas perspectivas será, ao mesmo tempo, local e procedimental.[20]

Conclusão

Como a discussão acima contribui para o entendimento da discricionariedade policial e da polícia comunitária?

Em primeiro lugar, ambos os matizes teóricos apontam para as enormes dificuldades em interferir sobre o problema da discricionariedade do ponto de vista do encontro individual entre o policial e o cidadão. Como dito anteriormente, o policial é um representante simbólico do "especialista" em matéria de crime e justiça. Quando ele transforma sua estrutura interpretativa em atos de fala, outras possibilidades de entendimento da situação são reprimidas. A resistência assume, no máximo, um caráter histérico.

Mas há níveis mais genéricos de discricionariedade, do policial de rua aos administradores da polícia, até o sistema de coleta de informações mais amplamente concebido. Este trabalho discricionário transforma os grupos sociais em categorias de receptores do trabalho policial. Mais ou menos força, mais ou menos serviço, mais ou menos risco.

Sobre este processo discricionário de classificação, a teoria da ação comunicativa oferece alguma esperança de interferência democrática. Coloca a possibilidade de alguma

[20] Assim podemos entender o projeto de Berta Esperanza Hernández-Truyol, conquanto seu procedimento não seja o mesmo de Habermas. "Human Rights, Globalization and Culture", in Moral Imperialism.

espécie de consenso sobre a distribuição do bem público polícia. Mesmo que haja evidências empíricas de que a discricionariedade policial se resume às técnicas de coletar informações para processamento pela "sociedade do risco", a ética do discurso permite testar as estratégias policiais - como a do policiamento comunitário - a partir de um viés normativo, a partir do qual as estratégias terão de se legitimar. A sociedade do risco tenderá a atuar segundo uma racionalidade instrumental. A ética do discurso exige uma ação comunicativa, a qual coloca justamente a pergunta que interessa a uma ética dos direitos humanos: "como o discurso (filosófico) da verdade pode estabelecer limites aos direitos do poder?".

Ao mesmo tempo, o paradigma habermasiano tem sérias limitações, a começar pela sua pretensão de universalidade. Como ética de cidadania, em termos de polícia, a ação comunicativa busca a inclusão. Parece ser aplicável apenas àquele grupo de pessoas que compartilham uma mesma cultura política. Entretanto, se há direitos humanos que os indivíduos ou grupos reivindicam contra a "sua" polícia - a polícia de sua ordem política, também há aqueles que são reivindicados contra a polícia "dos outros".[21] Entendam-se "os outros" aqui não como "outros de nós mesmos", mas como aquilo que Will Kimlicka denomina "minorias nacionais", grupos que se vêem como permanentemente separados da cultura majoritária.[22] Contrapõem-se aos "outros de nós mesmos" - minorias étnicas, culturais, etc. - que buscam integração na cultura majoritária. Reivindicam direitos de autonomia: não querem inclusão, mas separação. Nada têm a ver com a

[21] A palavra "reivindicar" indica que os direitos não "existem", mas são declarados por palavras, seja nas leis ou em outros momentos. Os direitos declarados têm diferentes âmbitos de eficácia. Vide Maurício Garcia Villegas. *La Eficacia Simbolica del Derecho*. Bogotá: Ediciones Uniandes, s/d.

[22] Will Kymlicka, Multicultural citizenship: a liberal theory of minority *rights*. Oxford: Clarendon Press, s/d.

discricionariedade da polícia da cultura dominante. Querem ter sua própria polícia, com seus próprios problemas de discricionariedade.

Em segundo lugar, o policiamento comunitário tem uma tendência de já esconder a classificação social *a priori*. Neste sentido, o "outro" já está definido no momento mesmo da implantação do programa comunitário. Por exemplo, a polícia do Distrito Federal resolve implementar o policiamento comunitário em Planaltina. Os habitantes daquela cidade podem até ser capazes de falar sobre como a polícia deve atuar em sua cidade, mas isso nada diz sobre suas relações de simetria e reciprocidade com os moradores do Plano Piloto. Nesse caso, a definição e classificação do "outro" (mesmo sendo um "outro de nós mesmos") já está dada. Assim, o próprio confinamento da estratégia de policiamento à "comunidade" - principalmente quando o programa de policiamento é iniciado pela própria polícia, e não reivindicado por seu "público" - define o subalterno. A ação comunicativa parece depender de uma "comunidade" política, não apenas geográfica ou cultural.

Apesar de tudo, não se deve desprezar os efeitos da ética do discurso, principalmente quando submetida ao escrutínio mais rigoroso da genealogia foucaultiana. Vejamos um simples exemplo ocorrido há poucos anos em Belo Horizonte. Uma conhecida avenida da cidade - onde residem membros das classes média e média alta - à noite transforma-se em ponto de prostituição de mulheres e travestis. Estes últimos eram vítima de toda sorte de arbitrariedade quando os moradores - incomodados com o barulho ou moralmente ofendidos pelas cenas a que assistiam - chamavam a polícia em seu socorro. Em certo momento, foi organizada uma reunião entre uma associação de travestis, o alto comando da polícia e os moradores. O encontro serviu para que as partes chegassem a um acordo mínimo: a polícia inibiria o abuso de seus membros (extorsão, etc.), os travestis respeitariam uma lei do silêncio e deixariam de usar as ruas para o ato sexual, enquanto os

moradores contentar-se-iam com isso, deixando de pressionar para "mudá-los de ponto".

A análise foucaultiana não tardaria a ver o poder disciplinar atuando sobre os travestis, o que não deixa de ser verdade. Mas não se pode deixar de reconhecer que a vinda do problema à esfera pública - por mais assimétrica que tenha sido a comunicação - trouxe um resultado mais "humano", assim como a solução da prisão descrita por Foucault foi mais "humana" que a tortura. Importante, aqui, não é simplesmente constatar a natureza disciplinar do acordo, mas reconhecer que a "solução" poderia ter sido outra, igualmente disciplinar, que envolvesse menor participação e menor "voz" por parte dos travestis.

A abordagem foucaultiana se mostra fundamental no momento de denunciar a verdadeira natureza das "soluções", no momento de recuperar discursividades subordinadas, de minar o discurso reinante. Mas, depois disso, como projeto futuro, a reivindicação por direitos toma a forma do "querer ser ouvido" enquanto sujeito (subjetividade). A partir daí, a genealogia passa a ser insuficiente. Torna-se necessário um procedimento de legitimação normativa, e a ética do discurso serve como exemplo.

DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS E LIBERDADE DE EXPRESSÃO: UMA CAMPANHA BRASILEIRA PELA ÉTICA NA TV*

Introdução

O direito à liberdade de pensamento e expressão consta do art. 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos (doravante "Convenção Americana") como um direito civil e político. Entretanto, seu conteúdo ultrapassa a esfera dos direitos civis, alcançando clara dimensão econômica, social e, principalmente, cultural. A título ilustrativo, basta lembrar que o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (doravante "Protocolo de San Salvador"), em seu art. 14.3, sobre o direito à cultura, obriga os Estados a respeitar a liberdade para a investigação científica e para a atividade criadora.

Este trabalho discute a dimensão social e cultural da liberdade de expressão na televisão e no rádio, a partir do exemplo concreto da campanha "Quem Financia a Baixaria é Contra a Cidadania" (doravante "Campanha"), movimento brasileiro recente que busca promover limites éticos e um regramento institucional para a programação dos meios radiodifusivos. Trata-se de uma iniciativa da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, em parceria com mais de cinqüenta entidades civis, entre Ong's, movimentos sociais, conselhos profissionais e setores da academia.

O que a análise torna relevante para o tema deste trabalho é um aparente paradoxo: justamente os setores e

* Trabalho apresentado como requisito para obtenção do Certificado Acadêmico do Instituto Interamericano de Direitos Humanos, 14 de janeiro de 2005.

movimentos historicamente ligados à causa dos direitos humanos propõem medidas que, em princípio, parecem limitar o direito humano à liberdade de expressão. Criada em 1993, a Comissão de Direitos Humanos e Minorias foi o centro a partir do qual se reestruturou o movimento de direitos humanos brasileiros, depois da abertura política em meados dos anos 80. Ali foram organizadas lutas e reivindicações como a indenização aos perseguidos políticos da ditadura militar, a ratificação de tratados e instrumentos internacionais de direitos humanos, e muitas outras[1].

Seria, portanto, um contra-senso afirmar que o próprio movimento de direitos humanos brasileiro quer restringir o exercício dos direitos humanos. Daí a hipótese de que a Campanha pretende, na realidade, ampliar o gozo da liberdade de expressão, no rádio e na TV. Podemos encarar a hipótese como uma concessão, vale dizer, como um voto de confiança no movimento de direitos humanos brasileiro, a partir do qual buscaremos compreender de que maneiras as propostas da campanha, se implementadas, ampliariam os direitos da população brasileira. Mas como isso seria possível? A nosso ver, a resposta deve ser buscada nos aspectos sociais e culturais do direito à liberdade de expressão.

Para empreender a análise proposta, o trabalho obedece à seguinte sistemática. Em primeiro lugar, apresenta uma descrição da Campanha, inclusive de seus objetivos e propostas principais. Posteriormente, discute o conteúdo da liberdade de expressão, a partir dos instrumentos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (doravante "Sistema Interamericano") e de um pronunciamento do Relator Especial para a liberdade de expressão da Organização

[1] Para um histórico da Comissão e de seu papel na redemocratização brasileira, ver Guilherme Almeida e Simone Ambros Pereira, "O Parlamento Brasileiro e os Direitos Humanos". Trabalho apresentado ao programa HURIST (Human Rights Strengthening). Genebra: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, 2004.

dos Estados Americanos (OEA), Eduardo Bertoni, preparado especialmente para a Campanha.

Finalmente, a conclusão busca responder ao problema colocado: a proposta da Campanha amplia a liberdade de expressão?

A campanha "quem financia a baixaria é contra a cidadania"

O deputado federal Orlando Fantazzini, coordenador da Campanha, afirma que a idéia de sua criação partiu de um grupo de trabalho da VII Conferência Nacional de Direitos Humanos[2] (2002), evento que anualmente reúne cerca de 1500 ativistas de direitos humanos. Boa parte desse público sofreu as perseguições do regime militar (1964-1985), inclusive a censura. O tema da conferência, que foi realizada no mês de junho, foi "Um Brasil sem violência: tarefa de todos". O grupo de trabalho a que o deputado se refere discutiu o tema "A Violência e sua Superação no Âmbito da Mídia". De fato, boa parte das propostas defendidas pela Campanha se encontram no relatório final do grupo, elaborado pelo renomado jornalista José Arbex.[3]

É certo que, naquele momento, a Campanha era apenas uma idéia dos conferencistas, como muitas que surgem em eventos dessa natureza. Mais tarde, o deputado Fantazzini, então presidente da Comissão de Direitos Humanos da Câmara, passou a realizar novas reuniões de planejamento e organização, a partir das quais a Campanha ganhou formato. Em novembro de 2002, a Campanha foi

[2] Vide as notas taquigráficas do seminário de lançamento da Campanha, em 13 de novembro de 2002, disponíveis no sítio da Câmara dos Deputados: http://www.camara.gov.br/Internet/comissao/default.asp

[3] VII Conferência Nacional de Direitos Humanos: um Brasil sem Violência: tarefa de todos. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003, pg. 99-104. O relatório também está disponível online no endereço www.camara.gov.br/cdh.

oficialmente lançada, em seminário realizado na Câmara dos Deputados.

Ao mesmo tempo em que consagra o direito à liberdade de expressão, a Constituição Federal brasileira estabelece, em seu artigo 221, que a produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios: preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação; regionalização da produção cultural, artística e jornalística; respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família. O artigo 220, §3º, inciso II, determina que a lei estabeleça meios para que a pessoa e a família se defendam da programação de televisão.

O que a Campanha pretendia era justamente proporcionar um espaço onde os cidadãos pudessem "se defender" da programação de televisão, nos exatos termos da Constituição Federal. Foi desenvolvido um sítio na internet (www.eticanatv.org.br) e a Câmara dos Deputados disponibilizou o seu serviço de 0800 e de correio gratuito. A Campanha passou a receber denúncias sobre a programação de televisão. Como não tinha a competência para "processar" tais denúncias, a solução encontrada foi a de tornar pública uma síntese das reclamações, uma lista de programas que se tornou conhecida como o "ranking da baixaria".

A divulgação do ranking não visava conscientizar apenas os telespectadores, mas, principalmente, os anunciantes dos programas, que passaram a sofrer pressões da campanha para alterar suas estratégias de marketing, sob a ameaça de serem incluídos em uma lista de empresas que desrespeitam os direitos humanos. Essa estratégia de evocar a responsabilidade social das empresas justifica o nome da campanha, "quem financia a baixaria é contra a cidadania".

Para garantir legitimidade social e evitar o tratamento tendencioso das delicadas questões de direitos humanos, a Campanha a campanha estabeleceu uma carta de princípios, cujo conteúdo espelha o projeto de lei de que trataremos mais adiante. Além da carta de princípios, todas

as entidades parceiras elegeram um Colegiado – o Conselho de Acompanhamento da Programação (CAP) – cuja função seria assistir aos programas denunciados e verificar se eles contrariavam a carta de princípios. O conselho é composto por pessoas dos mais diversos setores da sociedade civil, como a Ordem dos Advogados do Brasil, o Conselho Federal de Psicologia, movimentos homossexuais, igrejas, profissionais de mídia, acadêmicos. Sua primeira formação incluiu até um representante da Associação Brasileira de Radiodifusão e Telecomunicações (Abratel), formada por emissoras de rádio e televisão[4].

Hoje, além do CAP, conta com uma secretaria executiva, formada por cinco entidades civis e pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados. Além disso, já existem dez capítulos locais da campanha, organizados nos diferentes estados da federação, que têm como objetivo tratar a programação de natureza local.

Os resultados até o momento não são poucos. Até maio de 2004, os telespectadores já haviam enviado 15.339 manifestações, cerca de um terço das quais eram denúncias sobre abusos ocorridos. Em outubro de 2004, a campanha promoveu um protesto em que recomendou à população que desligasse os aparelhos de televisão por uma hora no domingo. Segundo o jornal *Folha de São Paulo*, o maior veículo impresso do país, a adesão foi de 14%, medido na região metropolitana de São Paulo, em comparação com o número de televisores ligados no domingo anterior[5]. Em seu esforço para convencer as empresas de que não vale a pena vincular seus produtos a programas que desrespeitem os direitos

[4] A primeira reunião do CAP foi financiada pelo capítulo brasileiro da Unesco. Todas as demais acontecem por sistema de vídeo-conferência.
[5] "Audiência da TV cai em dia antibaixaria", Folha de São Paulo, 18 de outubro de 2004, pg C5. A reportagem afirma que, "entre 15h e 16h de ontem, segundo dados preliminares do Ibope, 46,9% dos televisores da Grande SP estavam ligados. No dia 10, esse índice foi de 54,5% e no dia 3, de 57,5%. A Globo perdeu quase oito pontos."

humanos, a campanha enviou correspondência a onze anunciantes, obtendo de oito deles a promessa de mudanças nas estratégias de marketing.

A mobilização alcançada não foi apenas da sociedade civil. No estado de Pernambuco, o Ministério Público firmou um código de conduta com as emissoras locais, contendo dispositivos relativos à divulgação de notícias policiais. Várias ações judiciais foram propostas em todo o país, a partir de subsídios reunidos pela campanha. O Poder Executivo também se movimentou. O Ministério da Justiça ampliou o quadro de funcionários responsáveis pela classificação indicativa (que indica as faixas etárias a que se recomendam os programas). Além disso, anunciou a revisão dos critérios de classificação, nomeando uma comissão com representantes da sociedade civil e das emissoras. A Secretaria Especial de Direitos Humanos, da Presidência da República, incluiu a parceria com a campanha no Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos.

Como se pôde ver, a Campanha conta com pluralidade de ação e objetivos. Busca - e já obteve - resultados em diversas searas. Não é possível no espaço deste trabalho comentar todo o seu potencial e conteúdo. Aqui nos deteremos em um ponto específico: um projeto de lei (PL n.º 1600/2003), apresentado pelo deputado Orlando Fantazzini, em nome da Campanha, que institui o código de ética da programação de televisão. A escolha se justifica porque – se a Campanha possui proposta de atuação social, cultural e até econômica – o projeto de lei é sua principal proposta de reforma institucional.

Os três primeiros capítulos do projeto estabelecem normas sobre isenção, exatidão e privacidade das pessoas. Seguem dispositivos sobre conteúdos específicos da televisão, tais como racismo, homofobia, proteção à criança, violência, suicídio, e outros. A maioria dos artigos está redigida como princípio negativo. Por exemplo: “a programação de televisão não incitará a intolerância e deve afirmar uma cultura de respeito a toda as tradições

religiosas, o que pressupõe zelo para com seus cultos, símbolos, datas e nomes sagrados" (art. 23).

A última parte do projeto interessa mais a este trabalho, já que regula as formas de sanção pelas infrações cometidas. A primeira característica importante é que a proposta não estabelece nem sanções criminais, nem cíveis, mas administrativas. A punição não se dirige ao apresentador ou produtor do programa, mas à empresa concessionária. A sanção mais branda é o encaminhamento à emissora de sugestão para adaptação de sua programação. Seguem a advertência, multa, suspensão do programa, suspensão de toda a programação, e a recomendação para cassação da concessão da emissora[6].

O projeto cria um órgão específico - a Comissão Nacional pela Ética na Televisão (CNPET) - para receber e processar queixas enviadas por qualquer entidade civil regularmente constituída. A inovação maior está no fato de que a comissão – de 21 membros - não seria composta apenas por funcionários públicos ou representantes do Estado. De fato, estes seriam uma pequena minoria: no mínimo dois, no máximo quatro assentos. As emissoras de televisão indicariam dois membros para a comissão. Todos os demais seriam representantes de setores diversos da sociedade civil[7].

O que se pode perceber é que a Campanha propõe a discussão do conteúdo da televisão em um espaço público e

---

[6] Pela constituição brasileira (art. 223), a cassação em si não poderia ser aplicada em instância administrativa, mas apenas judicial. A não-renovação da concessão depende de um quórum mínimo de dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal.

[7] O número de representantes do Estado dependeria da origem dos representantes do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, ambos órgãos híbridos com membros do Estado e da sociedade civil. Segue a composição detalhado no projeto: Art.52 A CNPET será formada em caráter multiprofissional, respeitando-se a seguinte composição: I - 3 (três) psicólogos designados pelo Conselho Federal de Psicologia; II - 3 (três) advogados designados pela Ordem dos Advogados do Brasil.

plural, com a menor interferência do Estado e do mercado. Em geral, a CNPET responderia à seguinte questão: "o programa x violou o código de ética da programação de televisão?". Portanto, a comissão não teria poder de gerar normas éticas, mas apenas de interpretá-las para o caso concreto. Ao mesmo tempo, como grande parte das normas são princípios de conteúdo aberto, o conjunto das decisões se constituiria em uma espécie de "jurisprudência". Resta perguntar se este método seria saudável para o respeito à liberdade de expressão no Brasil.

Algumas considerações sobre liberdade de expressão

O artigo 13.1 da Convenção Americana define a liberdade de pensamento e expressão:

> *13.1. "Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e idéias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha."*

Seria interessante perguntar por que os Estados signatários da convenção não incluíram expressamente outros meios que já estavam disponíveis na data de sua celebração: a televisão e o rádio. De qualquer maneira, resta claro que – sob a égide da Convenção Americana – não importa o meio em que se exerce a liberdade de expressão[8].

[8] Esta é a mesma linha da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo 19: "Todo o homem tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferências, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios, independentemente de fronteiras."

Os Estados devem garantir da mesma maneira para as idéias e mensagens difundidas pela TV e pelo Rádio.

Perguntado sobre o que significa a liberdade de expressão no Rádio e na TV, Eduardo Bertoni assim se manifestou: "significa o mesmo que a liberdade de expressão no jornal ou no teatro". Entretanto, mesmo negando qualquer diferença no conteúdo do direito segundo o meio por que se exerce, Bertoni reconheceu que há particularidades - para o exercício da liberdade de expressão - que se relacionam diretamente com as chamadas novas tecnologias. A conferência foi pronunciada a convite da Campanha, no seminário "A Ética na TV em países democráticos", realizado em Brasília, em abril de 2004. Passamos a resumir as demais considerações do relator especial da OEA para o direito à liberdade de expressão[9].

Bertoni apresenta sete parâmetros para interpretação da liberdade de expressão, já consagrados na jurisprudência do Sistema Interamericano, seja na Comissão Interamericana de Direitos Humanos, seja na Corte, seja nos encontros entre os Estados, como o que resultou na Carta Democrática Interamericana:

1) O parâmetro basilar para interpretação do conteúdo da liberdade de expressão é sua relação direta com a democracia, e por isso a proteção do direito a expressar as idéias livremente é fundamental para a vigência dos demais direitos. Citando a Corte Interamericana de Direitos Humanos, Bertoni ressaltou que a "liberdade de expressão é uma pedra angular da existência mesma de uma sociedade democrática. É indispensável para a formação da opinião pública. É, enfim, condição para que a comunidade, na

[9] A Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão é um escritório independente, cuja se estrutura se vincula à Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

hora de exercer suas opções, esteja suficientemente informada. Por isso, é possível afirmar que uma sociedade que não esteja bem informada não é plenamente livre" [tradução nossa].

2) O conteúdo da liberdade de expressão possui duas dimensões: uma individual e outra coletiva. Por um lado, ninguém pode ser arbitrariamente impedido de expressar seu próprio pensamento. Por outro lado, há um direito coletivo a receber qualquer informação e a conhecer a expressão do pensamento do outro.

3) A interpretação realizada por órgãos internacionais de proteção dos direitos humanos fora do continente americano, como os órgãos das Nações Unidas, são o piso, e nunca o teto, para a interpretação da liberdade de expressão.

4) As responsabilidades ulteriores pelo exercício da liberdade de expressão, previstas no art. 13.2, somente são válidas se necessárias em uma sociedade democrática. A necessidade e a legalidade de qualquer restrição deve ser fundada na satisfação de um interesse público imperativo. Entre várias opções para alcançar o interesse público, deve-se escolher aquela que restrinja em menor escala o direito protegido.

5) A violação da liberdade de expressão pode ser conseqüência de qualquer ato de qualquer poder estatal. Não apenas atos dos Poderes Executivo e Legislativo, mas também decisões do Poder Judiciário podem violar a liberdade de expressão.

6) A Convenção Americana proíbe a violação da liberdade de expressão por meios indiretos (art.

13.3). Como determinar os meios indiretos? A Corte Interamericana de Direitos Humanos consagra o princípio de que - para se determinar os meios indiretos - é necessário levar em consideração o contexto no caso concreto.

7) A sanção penal é incompatível com a liberdade de expressão, mesmo quando serve de parâmetro para responsabilidades ulteriores. A ameaça de sofrer sanções penais pelo pensamento, sobretudo por opiniões críticas a funcionários ou pessoas públicas, gera efeitos paralisantes naquele que se quer expressar.

Com variações na redação, os parâmetros acima foram incluídos na Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão, elaborada pela Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão e aprovada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos. A declaração contém 13 itens, todos citados pelo relator. Destacamos alguns princípios que interessam a este trabalho:

- Princípio 05: A censura prévia, interferência ou pressão direta ou indireta sobre qualquer expressão, opinião ou informação divulgada por qualquer meio de comunicação oral, escrito, artístico, visual ou eletrônico deve ser proibida por lei. As restrições na circulação livre de idéias e opiniões, bem como a imposição arbitrária de informações e a criação de obstáculos ao livre fluxo informativo, violam o direito à liberdade de expressão.

- Princípio 06: Toda pessoa tem o direito a comunicar suas opiniões por qualquer meio e forma. A afiliação obrigatória a órgãos de qualquer natureza ou a exigência de títulos para o exercício da atividade jornalística constituem uma restrição ilegítima à liberdade de expressão. A atividade jornalística deve reger-se por condutas éticas, que em nenhum caso podem ser impostas pelos Estados.

- Princípio 07: Condicionamentos prévios, como veracidade, oportunidade ou imparcialidade, por parte dos Estados são incompatíveis com o direito à liberdade de expressão reconhecido nos instrumentos internacionais.

- Princípio 10: As leis de privacidade não devem inibir nem restringir a pesquisa e divulgação de informações de interesse público. A proteção à reputação deve estar garantida por meio apenas de punições civis nos casos em que a pessoa ofendida seja um funcionário público ou pessoa pública ou particular que tenha se envolvido voluntariamente em assuntos de interesse público. Nesses casos, deve provar-se que o comunicador, na divulgação das notícias, teve a intenção de infligir dano ou o pleno conhecimento de que estava divulgando notícias falsas, ou se conduziu com manifesta negligência na busca de sua verdade ou falsidade.

- Princípio 12: Os monopólios ou oligopólios na propriedade e no controle dos meios de comunicação devem estar sujeitos a leis anti-monopólio, pois conspiram contra a democracia ao restringir a pluralidade e a diversidade que asseguram o pleno exercício do direito à informação dos cidadãos. Em nenhum caso essas leis devem ser exclusivas para os meios de comunicação. As concessões de rádio e televisão devem obedecer a critérios democráticos que garantam a igualdade de oportunidades para todos os indivíduos em seu acesso.

Bertoni finaliza sua conferência discordando da proposta de instituir por lei um código de ética da programação de televisão. Defende formas de auto-regulamentação que envolvam público, profissionais e proprietários ou concessionários dos meios de comunicação, sem a participação do Estado. Pelo que pudemos compreender, sua discordância de fundo com a Campanha está na crença de que o acesso mais democrático às concessões públicas,

além do desenvolvimento da comunicação comunitária, seriam suficientes para permitir que setores desfavorecidos ou comunidades específicas se expressem pela televisão. A Campanha, por outro lado, mesmo reconhecendo a necessidade de democratizar o acesso aos meios, insiste na submissão do conteúdo da televisão, no que se refere a seus limites éticos, a um espaço público regulado por lei.

Do ponto de vista teórico, talvez possamos explicar essa divergência refletindo sobre dois temas: (a) a finalidade e justificativa da liberdade de expressão; e (b) a natureza das obrigações do Estado na garantia da liberdade de expressão.

Ao desenvolver os princípios de interpretação da liberdade de expressão, Bertoni enfatiza a importância desse direito para a livre formação da opinião pública. Livre, principalmente, em relação ao Estado. Os princípios (assim como a insistência em isolar a definição da liberdade de expressão do meio através do qual ela se exerce) orientam-se no sentido de resguardar um espaço de não-interferência estatal na circulação de idéias, pensamentos e notícias. O problema da não-participação de determinados grupos sociais no processo de formação da opinião pública (a não ser como receptores) resolver-se-ia aumentando o acesso destes setores ao meio radiodifusivo. Em outras palavras, ampliando o acesso destes grupos ao "mercado de idéias", mantendo a distância do Estado.

Já para a Campanha, no caso específico dos meios radiodifusivos, nem o Estado nem o mercado são suficientes, tornando-se necessária uma terceira via de regulação: um espaço público que garantiria uma maior participação de setores que exercem menor influência tanto no Estado quanto no mercado.

Em ensaio de pouco mais de quatro páginas, mas de enorme densidade, David Hume se coloca diante do seguinte problema: por que, na Inglaterra de seu tempo, um misto entre monarquia e república, havia grande liberdade de imprensa, ao contrário de outros países, monarquias e repúblicas, como a França e a Holanda? Na França, embora

não houvesse a liberdade de *imprimir* o que se quisesse, havia, sim, a liberdade de *falar* e de *fazer*; mais, inclusive, que na Holanda republicana.

Hume explica essa diferença com base no conceito de confiança no regime político:

> *"Em um governo tal como o da França, absoluto, no qual a lei, o costume e a religião concorrem, todos juntos, para fazer com que o povo se sinta inteiramente satisfeito com a sua condição, não pode o monarca alimentar qualquer zelo contra os súditos e, portanto, fica em condições de conceder-lhes grandes liberdades, tanto de palavra como de ação. Em um governo inteiramente republicano, tal como o da Holanda, no qual não existe qualquer magistrado tão eminente que inspire zelos ao Estado, não há perigo em confiar aos magistrados amplos poderes discricionários; e embora resultem inúmeras vantagens de tais poderes, no sentido da preservação da paz e da ordem, contudo eles limitam consideravelmente as ações dos homens (...). No primeiro [monarquia absoluta] o magistrado não alimenta zelos contra o povo; no segundo [república] o povo não os tem para com o magistrado; e semelhante falta de zelos dá origem à confiança e lealdade mútuas nos dois casos, produzindo uma espécie de liberdade nas monarquias e de poder arbitrário nas repúblicas. (...) Por outro lado, como prevalece na Inglaterra a parte republicana do governo, embora com grande mistura de monarquia, vê-se ele obrigado, para a própria conservação, a manter zelo vigilante sobre os magistrados, a afastar todos os poderes discricionários, e a assegurar a vida e a sorte de todos por meio de leis gerais e inflexíveis. (...) É preciso despertar freqüentemente o espírito do povo a fim de refrear a ambição da côrte, e o temor de despertar esse espírito deve empregar-se no sentido de obstar aquela ambição. Nada mais eficaz para esse fim do que a liberdade de imprensa, por meio da qual todo o saber, espírito e gênio da nação*

pode empregar-se do lado da liberdade, ficando todos estimulados para a sua defesa" (grifos no original)[10].

Infelizmente, na época em que o filósofo escocês escreveu, não estava ainda firmado o conceito de opinião pública, que nos parece o equivalente contemporâneo da "confiança" de Hume. Tanto na França, quanto na Inglaterra, quanto da Holanda, havia mecanismos que permitiam a formação da "confiança" dos cidadãos no Estado. Na Inglaterra, através dos jornais, ou seja, da liberdade de imprensa, que traduz no direito do cidadão imprimir o que queira. Na França, através dos pequenos parlamentos, ou seja, da liberdade de expressão, que se traduz no direito do cidadão de "dizer" o que queira. Na Holanda, através da forma republicana de governo, em que qualquer cidadão pode ser magistrado (liberdades políticas). Em todos os casos, havia uma esfera de liberdade (com relação ao Estado) em que se formava a "confiança" no regime político, ou – interpretando o ensaio para a era moderna – em que se formava a opinião sobre os assuntos públicos.

As lições que podemos tirar de Hume: em primeiro lugar, liberdade de expressão e liberdade de imprensa são direitos diversos (sendo o primeiro mais amplo que o último); em segundo lugar, mais importante que o direito em si é o que ele garante, ou seja, a formação de uma opinião pública crítica e independente do Estado. Esta se torna a necessidade principal, e aqui podemos relacioná-la com o princípio basilar de Bertoni para a interpretação da liberdade de expressão: sua relação direta com a democracia, na medida em que permite que a comunidade política exerça livremente suas opções. Daí a necessidade de isolar o Estado, a fim de torná-lo o resultado das opções políticas, e não o seu próprio autor.

Podemos dizer que a Campanha e Bertoni concordam nesse ponto fundamental. A Campanha,

[10] David Hume, "Da liberdade de imprensa", in Ensaios Políticos de David Hume. São Paulo: Instituto Brasileiro de Difusão Cultural, 1963, pg. 4-5.

entretanto, faz uma ressalva: no caso do meio radiodifusivo - que depende de um bem público limitado, o espectro eletromagnético – torna-se necessária a reflexão pública não apenas sobre a maneira como o meio é distribuído (concessões), mas também sobre o uso que lhe é dado por aqueles que recebem a concessão. Mesmo sendo um particular, o concessionário é visto como um representante do Estado, sujeito ao escrutínio da opinião pública e às opções da comunidade política. O desafio – para garantir uma opinião pública crítica - passa a ser o de implementar um procedimento que garanta, ao mesmo tempo, a utilização do meio, com a mais ampla liberdade de expressão, e o escrutínio público do meio, com a mais reduzida interferência do Estado.

Aqui chegamos no segundo ponto teórico: a natureza das obrigações do Estado. A distinção clássica entre direitos civis e políticos, de um lado, e direitos econômicos, sociais e culturais, por outro, baseou-se na crença que aqueles colocavam a obrigação (negativa) de não-interferência do Estado, enquanto estes exigiam uma prestação positiva. Esta diferenciação, entretanto, tem sido duramente criticada, e com razão, pois todo direito exige ação e omissão do Estado. Desde os direitos políticos, que requerem, no mínimo, a organização de eleições (ação), até os direitos culturais, que exigem a não-interferência do Estado no desenvolvimento das diferentes culturas. O fato de a liberdade de expressão ter sido elencada entre as obrigações "negativas" se explica por fatores históricos e contigentes.

Mais fácil acreditar, como propôs Magdalena Sepulveda[11], que os direitos humanos geram três tipos de obrigação para o Estado: a obrigação de respeitar (não impedir que a pessoa goze o direito), a obrigação de proteger (não permitir que terceiros impeçam a pessoa de gozar o direito) e a obrigação de cumprir (criar as condições para que a pessoa

[11] Magdalena Sepulveda, "Derechos económicos, sociales y culturales de los solicitantes de asilo y refugiados". Trabalho apresentado ao XXII Curso Interdisciplinar em Direitos Humanos. San José: Instituto Interamericano de Direitos Humanos, 2004.

goze o direito). Esta última se divide em três tarefas: facilitar (criar as condições normativas e institucionais necessárias), proporcionar (prover em sentido estrito, o que, no caso da liberdade de expressão, não seria possível) e promover (dar conhecimento dos direitos e dos mecanismos de proteção).

Se aceitamos a classificação - que nos permite entender melhor as obrigações do Estado e evitar a rotulação da liberdade de expressão como direito simplesmente "político" ou "cultural" – veremos que a divergência entre Bertoni e a Campanha se situa no âmbito das obrigações de cumprir. Mesmo declarando a impossibilidade de o Estado estabelecer condicionamentos prévios à liberdade de expressão, o relator especial da OEA teria de admitir que o ato de dar o espaço eletromagnético em concessão – ato que condiciona o uso do meio, e, portanto, também o gozo do direito – se trata de uma obrigação de cumprir. A Campanha, por sua vez, diria que a obrigação de cumprir não se restringe ao ato da concessão, mas também à sua fiscalização e ao seu controle através de mecanismos institucionais democráticos.

Conclusão

Uma das questões recorrentes nas diversas palestras do XXII Curso Interdisciplinar em Direitos Humanos - cujo tema foram os direitos econômicos, sociais e culturais – era sobre a necessidade de introduzir, no direito internacional dos direitos humanos, outros possíveis violadores de direito, além dos Estados nacionais e de criminosos de guerra. Antônio Augusto Cançado Trindade, por exemplo, defendeu sua posição:

> *"As iniquidades do atual sistema econômico-financeiro internacional requerem o desenvolvimento conceitual do direito da responsabilidade interna-cional,*

de modo a abarcar, a par dos Estados, os agentes do sistema financeiro internacional e os agentes não-estatais em geral (detentores do poder econômico)" [Tradução nossa][12].

Pelo outro lado, posicionou-se Roberto Garretón:

"A conquista do gozo dos direitos humanos não virá jamais do mercados, nem há como lhes exigir isso. O referente para a doutrina dos direitos humanos é e seguirá sendo o Estado, cuja obrigação fundamental é – segundo o pacto de Desc – adotar as medidas, inclusive econômicas e financeiras, até o máximo dos recursos de que disponham, para a satisfação progressiva dos direitos humanos" [Tradução nossa][13].

O debate surge como conseqüência do propalado enfraquecimento do Estado nacional no mundo globalizado. A realização dos direitos econômicos, sociais e culturais exige dos Estados o cumprimento de obrigações de cumprir. Ao mesmo tempo, o poder de decisão sobre as políticas públicas necessárias se desloca dos Estados para as instâncias do poder financeiro internacional.

A postura dos que defendem a responsabilização dessas instâncias – Cançado Trindade, em nosso exemplo – reagem à constatação óbvia de que os Estados não são os

---

[12] Antônio Augusto Cançado Trindade, "El Desarraigo como Problema de Derechos Humanos frente a la Conciencia Jurídica Universal". Trabalho apresentado ao XXII Curso Interdisciplinar em Direitos Humanos. San José: Instituto Interamericano de Direitos Humanos, 2004, pg. 21.

[13] Roberto Garretón, "La Protección Internacional de los Derechos Humanos; El sistema Universal; Los derechos humanos económicos, sociales y culturales". Trabalho apresentado ao XXII Curso Interdisciplinar em Direitos Humanos. San José: Instituto Interamericano de Direitos Humanos, 2004, pg. 18.

únicos violadores de direitos humanos. Os que estão com Garretón sabem bem disso, mas insistem na necessidade de manter o Estado – uma instância pública, participativa e soberana – como o responsável final pela garantia de qualquer direito.

Se o pólo ativo tradicional da violação dos direitos humanos está sob questionamento, o mesmo ocorre com o pólo passivo, o indivíduo. As demandas "difusas", "de grupo", "transindividuais" ou "metaindividuais" desafiam a noção da pessoa como vítima das violações. Entretanto, aqui também há os que pedem cautela. A defesa dos interesses difusos, dos direitos culturais, das minorias, visaria, em última instância, à preservação das pessoas. É necessário preservar os direitos de uma cultura para que os indivíduos a ela pertencentes possam escolher livremente o seu futuro, expressar-se livremente, e daí em diante[14].

O que está sob desafio é a própria concepção jurídica da separação entre Estado e Sociedade Civil. Cada vez mais, temos a plena consciência de que o poder não se resume ao Estado, e que a sociedade civil não é simplesmente a esfera da liberdade.

A polêmica, obviamente, ultrapassa os objetivos deste trabalho. Está aqui citada para lembrar que a ampliação da noção de direitos humanos - e a reivindicação pela realização dos direitos econômicos, sociais e culturais – exigirão - se não a expansão dos pólos ativo e passivo das violações – pelo menos a sua redefinição em termos melhor adequados à compreensão do direito em questão. Por exemplo, se a liberdade de expressão, tradicionalmente classificada como "direito político", passa a ser compreendida também como "direito cultural", seus mecanismos de proteção terão de refletir a mudança.

E como mudar? Seria fácil se bastasse acrescentar mecanismos de proteção, sem interferir nos anteriormente

[14] Para essa posição, ver Will Kimlicka, Multicultural Citizenship: a Liberal Theory of Minority Rights, Oxford University Press, 1995.

existentes, como se houvesse apenas um acréscimo - não de fato modificado - em seu conteúdo. Em artigo polêmico e incômodo, mas necessário, Emilio García Mendez sustenta que a indivisibilidade dos direitos humanos não deriva de outra parte que de sua própria declaração, na Conferência de Viena, em 1993. Curiosamente, o ocidente, que durante todo o período da Guerra Fria sustentou a prioridade dos direitos civis e políticos, depois de ver seu inimigo derrotado, se reúne e proclama a indivisibilidade:

> *Mas de onde provém hoje o problema da relação entre os dcp [direitos civis e políticos] e os des [direitos econômicos e sociais]? Paradoxalmente, em um mundo cheio de problemas, o problema desta relação parece ser o de não constituir problema algum. De modo similar, o caráter mágico da indivisibilidade, o caráter interdependente dos ddhh [direitos humanos], afirmando a igual importância e homogeneidade de ambos os tipos de direitos tem servido para suprimir, taxando-o de anacrônico, qualquer debate sobre a eventual prioridade de um ou outro tipo de direito*[15].

O que García-Mendez afirma é que os direitos humanos, por serem entendidos como *fundamentais*, são excluídos da esfera da discussão política, em virtude do grande consenso que atingem do ponto de vista moral. Entretanto, a exclusão só pode acontecer através da política. O direito a não ser torturado, por exemplo, deriva de um imperativo ético que se opõe a qualquer pessoa que venha a público defender a tortura. O público se recusa a discutir aquilo, exatamente porque há um consenso em torno do direito, consenso este que só pôde ser alcançado pela política.

---

[15] Emilio García Mendez, "Derechos Humanos: origen, sentido y futuro: reflexiones para una nueva agenda". Trabalho apresentado ao XXII Curso Interdisciplinar em Direitos Humanos. San José: Instituto Interamericano de Direitos Humanos, 2004, p. 4.

Se não há o consenso, entretanto, converter um tema em tema de direitos fundamentais é convertê-lo em tema não-negociável, portanto não-suscetível de compromisso político. García Mendez cita o exemplo do aborto, cuja conversão em questão de direito constitucional, em vez de um problema político, só faz agravar a polarização ao seu redor. Propor que o problema se resolva na política implica em riscos, mas que são inevitáveis se queremos realmente atingir algum consenso.

Trazendo toda a digressão acima para o tema deste trabalho, torna-se necessário afirmar que a proposta da Campanha, sim, propõe arriscar (os riscos da política), mas deriva de um entendimento e uma reivindicação da liberdade de expressão. O entendimento de que a liberdade de expressão não é apenas um direito individual – muito menos um direito apenas do concessionário do espaço eletromagnético, por mais democráticos sejam os critérios de concessão – e de que os atuais mecanismos de proteção são insuficientes para a expressão de grupos importantes. Uma reivindicação pela participação, em maiores condições de igualdade, no intercâmbio comunicativo, no consenso cultural, manejo da informação e no acesso aos espaços públicos[16].

Em princípio, não vemos problema aí, mesmo que a proposta vá contra determinado princípio contido em uma declaração de direitos. É claro: haveria outros caminhos a trilhar. A Constituição portuguesa, por exemplo, em vez de estabelecer a elaboração de um código de ética para a programação de televisão, consagra o chamado "direito de antena", que garante a determinados grupos sociais e políticos o uso das redes de televisão. Há o instituto do *ombudsman* – que, em termos gerais, não possui poder punitivo, mas que produz impacto sobre os padrões éticos dos meios de comunicação.

[16] Condições consideradas por Ernesto Ottone como fundamentais para o exercício da cidadania nas sociedades de informação. Ver Ernesto Ottone, "Las Nuevas Dimensiones de la Igualdad". Trabalho apresentado ao XXII Curso Interdisciplinar em Direitos Humanos. San José: Instituto Interamericano de Direitos Humanos, 2004, pg. 18.

Entretanto, o caminho defendido pela Campanha é o que tem dado certo politicamente[17]. Ainda, é plenamente aceitável do ponto de vista da Declaração Americana, que estabelece a proibição da censura prévia e a sujeição dos meios a responsabilidades ulteriores necessárias para assegurar o respeito aos direitos dos demais e a proteção da ordem, saúde e moral públicas. A definição dessa necessidade fica para a política e para o caso concreto.

Passamos a perguntar se a proposta da Campanha aumenta ou diminui o gozo da liberdade de expressão no Brasil. Para responder, propomos relacionar os casos e a proposta à Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão, combinados, em alguns casos, com os parâmetros para interpretação da liberdade de expressão apresentados por Eduardo Bertoni.

Com relação ao princípio 05 (proibição de censura prévia), pode-se dizer que a Campanha não altera seu cumprimento pelo ordenamento jurídico brasileiro, na medida em que propõem apenas controles *a posteriori* da radiodifusão. A necessidade de responsabilização ulterior, como já foi dito, fica para a definição da esfera política, desde que - seguindo o 4º parâmetro de interpretação - a decisão política seja democrática. Também se pode afirmar que a Campanha respeita o parâmetro da proporcionalidade: o interesse público de estabelecer normas éticas para o uso de concessões públicas não atinge aqueles meios de comunicação que não são concessões (jornal, internet, etc.); o controle é estabelecido através de um procedimento público sobre o qual os poderes do Estado têm menor interferência; são garantidas a voz e a defesa dos concessionários.

---

[17] Também existe no Brasil, desde 1995, o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, que basicamente trabalha pela democratização no acesso às concessões. Sem esquecer a importância do movimento e sua contribuição para o tema, por exemplo, na pressão pela criação do Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional, é imperioso reconhecer que ele nunca alcançou o nível de mobilização social conseguido pela Campanha.

No caso do princípio 12 (igualdade de acesso às concessões), podemos dizer que a proposta da Campanha aumenta a liberdade de expressão dos brasileiros. Por certo, o projeto de código de ética não trata especificamente da maneira como o espaço eletromagnético é dado em concessão. Entretanto, ao aumentar o acesso dos cidadãos a todas as concessões, acaba por introduzir um mecanismo de pluralidade e diversidade nas mesmas. Pelas mesmas razões, a Campanha aumenta a liberdade de expressão quando se trata do parâmetro 2 apresentado por Bertoni, que afirma que a liberdade de expressão possui uma dimensão individual, e outra coletiva, pois na medida em que há maior acesso aos meios, há maior circulação de informações e maior possibilidade de conhecer as diversas opiniões sobre um determinado assunto.

Ainda sobre o parâmetro 2, há se que ressaltar o enorme ganho que a proposta da campanha traria no sentido da expressão de grupos ou coletividades na televisão. Quando tratamos o caso 02, por exemplo, pudemos perceber que, no atual ordenamento jurídico brasileiro, a reparação do dano e a própria resposta do grupo ofendido restam prejudicadas. A campanha propõe introduzir as coletividades na definição dos limites e no uso das concessões de TV.

Também para o parâmetro 3 e parte do princípio 10 (impossibilidade da sanção penal), a Campanha propõe melhorar a adequação do ordenamento jurídico à liberdade de expressão, na medida em que oferece uma alternativa de reparação diferente e mais eficaz que a sanção penal. Com relação ao restante do princípio 10, entretanto, o projeto de código de ética é silente no momento de definir disposições especiais que protejam os jornalistas da perseguição de funcionários públicos. Ainda, não estabelece o interesse público como regra de exceção aos princípios de privacidade. Cita tão somente a possibilidade de quebra da privacidade para identificação de conduta tipificada pelo Código Penal, o que deixa de lado não apenas os demais crimes da legislação penal extravagante, como também as demais informações de interesse público.

A Campanha se choca frontalmente com os princípios 06 e 07. Começaremos com este último, já que o princípio 06 trata da própria imposição do código de ética, o cerne mesmo da proposta da Campanha.

O princípio 07 trata da impossibilidade de estabelecer condicionamentos prévios à liberdade de expressão. Cita expressamente três deles: a veracidade, a oportunidade e a imparcialidade. O projeto da Campanha possui dois capítulos que tratam, exatamente, da "isenção" (logo, "imparcialidade") e da exatidão (logo, "veracidade"). O capítulo da exatidão (art. 7º e 8º) é tímido: estabelece a obrigação de retificar informações errôneas, além da obrigação de informar claramente sobre a utilização de recursos gráficos como a fotomontagem, a fim de que o público tenha consciência de que as imagens não são verdadeiras.

Com um pouco de indulgência, poderíamos classificar os dispositivos como *responsabilidades ulteriores*. Entretanto, o capítulo sobre a isenção é mais problemático, pois contém dispositivos que podem, de fato, oferecer sérios riscos à atividade jornalística, tais como o dispositivo que garante o "direito ao contraditório", na mesma matéria e com igual espaço oferecido à denúncia ou reclamação, no caso de informações prejudiciais à imagem de pessoas e entidades (art. 2º, parágrafo único). Na prática, essa obrigação poderia inviabilizar a divulgação da notícia, pois o titular do "direito ao contraditório" poderia, por exemplo, protelar a sua "defesa", ou desaparecer, intencionalmente, para impedir que o jornalista o encontre. Além do mais, o dispositivo confere ao jornalista a obrigação de realizar o juízo sobre o impacto das notícias na imagem das pessoas, quando sua única preocupação deveria ser com a divulgação correta dos fatos.

Em realidade, uma das dificuldades do projeto é que ele estabelece parâmetros éticos para a programação televisiva como um todo, sem distinguir entre jornalismo, ficção e entretenimento. Muitas vezes a linha entre essas modalidades é tênue, mas deve haver parâmetros para

diferenciá-las. A própria Constituição brasileira as distingue, ao tratar em dispositivos separados a liberdade de pensamento, de criação, de expressão e de informação (art. 220, *caput*), e a liberdade de informação jornalística (art. 220, § 1º). Novamente, voltamos à diferença, difícil, mas existente, entre liberdade de imprensa e liberdade de expressão. Parece-nos que, em um código de ética para a atividade televisiva, deve a liberdade de imprensa contar com dispositivos especiais.

Chegamos, então, ao item 06 da Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão, que estabelece que a atividade jornalística não deve ter os seus princípios éticos impostos pelo Estado. A declaração se refere, portanto, à atividade jornalística, não a qualquer expressão por meio radiodifusivo. Neste sentido, poderíamos advogar a adequação da Campanha aos princípios pela exclusão da atividade de jornalismo dos preceitos éticos que propõem, deixando para que a própria categoria estabelecesse as condutas aceitáveis e reprováveis em sua profissão. Na tradição jurídica brasileira, isso exigiria a afiliação obrigatória dos profissionais a um órgão de classe, o que seria um contra-senso, pois continuaria a afrontar o princípio 06[18].

Mas para o bem da argumentação vamos supor que o princípio 06 não se refere apenas à atividade jornalística, mas a toda expressão por meio radiodifusivo. Cremos que, neste caso, é necessário compreender a expressão "imposto pelo Estado", em termos da discussão proposta na primeira parte desta conclusão, e em termos do parâmetro basilar para a interpretação do direito à liberdade de expressão: sua relação direta com a democracia.

Dizer que há uma relação direta entre liberdade de expressão e democracia significa dizer que existe uma via de mão dupla ligando aquele direito a este sistema político.

[18] A criação de um Conselho Federal de Jornalismo foi proposta recentemente pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, mas rejeitada pelo Congresso Nacional em dezembro de 2004.

Este parâmetro – basilar – persiste, seja qual sentido ou ênfase que se dê ao conteúdo do direito. Tradicionalmente, tem-se enfatizado a *obrigação de respeitar* a liberdade de expressão por parte do Estado. O princípio 06 foi redigido sob essa perspectiva, que também qualifica a liberdade de expressão como direito "civil e/ou político". Aqui, como Bertoni ressaltou ao citar um julgado da Corte Interamericana, e como nós ressaltamos quando discutimos os conceitos de David Hume, a liberdade de expressão consiste na esfera de liberdade que torna possível a opinião independente – e democrática - sobre os assuntos públicos, inclusive sobre os assuntos de Estado. Nas palavras de Giovanni Sartori:

> *"(...) [N]a expressão opinião pública o termo "pública" não indica apenas o sujeito (da opinião), mas também a natureza e o domínio das opiniões em questão. Em seu sentido primário, uma opinião é considerada pública não apenas por ser difundida entre os públicos, como também por dizer respeito a "coisas públicas", à res publica" [grifos no original]*[19].

Entretanto, quando falamos em uma sociedade de massas, em mídias audiovisuais e novas tecnologias, não se trata apenas do questionamento do Estado "todo-poderoso". Trata-se do mecanismo mesmo de reprodução da cultura: os valores, os estereótipos, os "heróis e vilões" da coletividade. Não é possível que os limites éticos dessa atividade sejam responsabilidade exclusiva de alguns poucos, ou mesmo uma categoria profissional, ou mesmo por uma parte significativa da sociedade civil. Essa é uma responsabilidade e um direito, de toda a comunidade política, através de mecanismos democráticos, pois – e aí está a via de mão dupla – apenas esses garantem a esfera de liberdade sobre a qual acabamos de falar.

[19] Giovanni Sartori. A Teoria da Democracia Revisitada: o debate contemporâneo. São Paulo: Editora Ática, 1994, vol. 1, p. 125.

Neste contexto, não é a liberdade de expressão que garante a democracia, mas exatamente o contrário.

Toda pessoa tem o direito de participar da vida cultural e artística da comunidade, proclama o art. 14.1.a do Protocolo de San Salvador. E se estamos falando em comunidade *política* com mecanismos democráticos, estamos falando em mecanismos *públicos*, que não são a mera ponderação das opiniões particulares, e por isso não basta a simples democratização do acesso aos meios de comunicação radiodifusivos (bens *públicos*). Torna-se necessária a regulação desse direito pelo mecanismo público disponível, o Estado. Este é o espaço da cidadania e da igualdade, e por isso a insistência de Roberto Garretón em manter o Estado como o responsável final pela realização dos direitos. A diferença é que, neste momento, estamos diante de uma *obrigação de cumprir*.

Na medida em que se tem a perspectiva do Estado "todo-poderoso", cuja obrigação é respeitar o direito da liberdade de expressão (dos indivíduos, na relação tradicional de direito subjetivo público), devemos rechaçar os códigos de ética "impostos". Entretanto, na medida em que se abandona a (questionável) rígida separação entre Estado e sociedade civil, alcançamos o Estado enquanto lugar de organização do público. Um Estado plural, que tem a obrigação de cumprir (promover, facilitar, proporcionar) a inserção dos indivíduos e grupos na vida cultural, o código de ética deixa de ser "imposto" – desde que, obviamente, se preserve um espaço de liberdade independente do Estado e democrático, onde se possa formar a opinião pública.

Pensamos que a proposta da Campanha, com seus defeitos e qualidades aqui apontados, caminha nesta direção: propõe um espaço público em que a comunidade política aumenta sua expressão, com razoável independência perante o Estado e o mercado, apesar da regulação por lei. Ao mesmo tempo, preserva intocados vários outros espaços de liberdade (meios impressos, internet, artes plásticas, etc.).

Se há um princípio da indivisibilidade dos direitos, este quer dizer que a interpretação dos mesmos deve ser aquela que permita a realização mais ampla possível dos potenciais da pessoa humana. A interpretação tradicional da liberdade de expressão, como garantidora dos direitos individuais e políticos, está em plena consonância com a triste história recente da América Latina. Mas no momento em que temos a oportunidade histórica de consolidar nossas democracias, torna-se necessário avançar na interpretação e chegar à garantia também dos direitos econômicos, sociais e, principalmente, culturais.

DIREITO HUMANO AO TRABALHO*

Introdução

Este documento investiga o direito humano ao trabalho na República Federativa do Brasil. A intenção é comparar a situação desse direito nos anos de 1990 e 2004, tendo como referência de análise os artigos 6 a 8 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e 6 a 8 do Protocolo Adicional à Convenção Interamericana de Direitos Humanos (Protocolo de San Salvador).

O trabalho utiliza a matriz de indicadores proposta pelo XXII Curso Interdisciplinar em Direitos Humanos do Instituto Interamericano de Direitos Humanos. As fontes consultadas foram (a) a Constituição, a Consolidação das Leis do Trabalho e demais peças de legislação brasileira; documentação disponível na internet, no sítio dos Ministérios do Trabalho e da Educação, os censos demográficos brasileiros e as informações disponibilizadas na internet pelo Escritório Regional para a América Latina e Caribe da Organização Internacional do Trabalho.

No caso da Constituição Federal, foram utilizadas versões atualizadas em 1991 e 2004, citadas nas diversas tabelas. Como a primeira emenda constitucional data de 1992, não houve problema em utilizar uma edição de 1991. No caso da Consolidação das Leis do Trabalho, foram utilizadas versões impressas em 1991 e 2004. Os demais diplomas legais foram recolhidos nos serviços de indexação do Senado Federal (http://www2.senado.gov.br/sf/legislacao/legisla/) e da Presidência da República (http://www.brasil.gov.br/utilidade.htm). Estes serviços não

* Trabalho prévio apresentado ao XXII Curso Interdisciplinario En Derechos Humanos: Derechos Economicos, Sociales Y Culturales, promovido pelo Instituto Interamericano de Direitos Humanos; Costa Rica, 16 a 27 de Agosto de 2004.

substituem a consulta aos diários oficiais, e eventualmente apresentam erros de indexação. Não obstante, sempre que possível os textos disponíveis nos dois serviços foram comparados entre si.

Cabe ressaltar que o Brasil é uma república federativa. Portanto, há uma imensa variedade de leis, instituições e programas governamentais no âmbito dos estados e municípios, os quais não aparecem na matriz deste trabalho. Tal fato é especialmente significativo no que diz respeito aos programas de formação profissional de mulheres e deficientes físicos, já que o principal programa de qualificação profissional, o Plano Nacional de Qualificação, funciona através da descentralização de recursos para estados, municípios, entidades sindicais e da sociedade civil. Muitos estados mantêm programas especiais de qualificação de deficientes e mulheres.

Além da perspectiva dos trabalhadores em geral, também foram incluídas disposições específicas sobre servidores públicos. Primeiro, porque estes, somados os que trabalham nos planos federal, estaduais e municipais, representam parte expressiva dos trabalhadores brasileiros. Além disso, como a década de 1990 foi marcada por expressivas reformas do aparelho de Estado, por muitos apelidadas de reformas "neoliberais", é importante perceber em que medida essas reformas atingiram os servidores públicos enquanto trabalhadores.

Finalmente, como a Constituição brasileira é de 1988, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) de 1943, há muitos dispositivos desta última que, apesar de contrários à Constituição, não foram expressamente revogados. Assim, sua adequação à ordem constitucional depende da interpretação do operador do direito. No presente trabalho, foram excluídos os dispositivos que o autor considera derrogados pela Constituição. É o exemplo, entre outros, do artigo 544 da CLT, que estabelece que ninguém pode ser obrigado a filiar-se a sindicato, mas ao mesmo tempo institui uma longa série de situações em que os

trabalhadores sindicalizados têm preferência sobre os não-sindicalizados, inclusive com relação ao usufruto de serviços públicos. Como a Constituição não estabeleceu qualquer discriminação entre trabalhadores sindicalizados ou não, este artigo não foi recepcionado pela nova ordem constitucional. Entretanto, restarão dúvidas sobre sua aplicabilidade até que ele venha a ser definitivamente excluído do ordenamento jurídico, seja por lei posterior, seja por decisão de inconstitucionalidade em tese do Supremo Tribunal Federal.

O trabalho foi pautado pela tentativa de concisão, mas, infelizmente, em alguns poucos casos foi necessário ultrapassar o limite de uma página. Nestes casos fica a opção aos sistematizadores do IIDH de retirar as informações que não considerem pertinentes, ou de reformatar o arquivo para que as tabelas possam caber em uma página.

I. O TRABALHO COMO DIREITO

VARIABLE 1. Normas referidas al trabajo como derecho en general y como derecho específico de sectores en condiciones de vulnerabilidad.
INDICADORES
(1990)
INDICADOR 1: Indagar en qué términos reconoce la Constitución el derecho al trabajo o a trabajar. **Constituição Política: Art. 1o** A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:(...)IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;(...)**Art. 5o** (...)XIII – é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;(...)**Art. 6o** São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.(...) **Art. 170.** A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:(...)VIII – busca do pleno emprego;(...)**Art. 186.** A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:(...)III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.(...)**Art. 193**. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivos o bem-estar e a justiça sociais.
(2004)
INDICADOR 1: Indagar en qué términos reconoce la Constitución el derecho al trabajo o a trabajar. **Constituição Política: Art. 1o** A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de

direito e tem como fundamentos:(...)IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;(...)**Art. 5o** (...)XIII – é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;(...)**Art. 6o** São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (...)**Art. 170.** A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:(...)VIII – busca do pleno emprego;(...)**Art. 186.** A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:(...)III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.(...)**Art. 193**. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivos o bem-estar e a justiça sociais.

FUENTES : **Brasil**. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988 - 2. ed. - São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1991.**Brasil**. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília, Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, Atualizada em 25 de maio de 2004.

VARIACION: Sim. No artigo 6º foi incluído o direito à moradia.

INDICADORES

(1990)

INDICADOR 2: Ubique aquella norma o normas legales que desarrollan el derecho al trabajo.

Consolidação das Leis do Trabalho:Art. 2º - Considera-se empregador a empresa, individual ou coletiva, que, assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal de serviço.§ 1º - Equiparam-se ao empregador, para os efeitos exclusivos da relação de emprego, os profissionais liberais, as instituições de beneficência, as

associações recreativas ou outras instituições sem fins lucrativos, que admitirem trabalhadores como empregados.(...)**Art. 3º** - Considera-se empregado toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário.Parágrafo único - Não haverá distinções relativas à espécie de emprego e à condição de trabalhador, nem entre o trabalho intelectual, técnico e manual.(...)Art. 8º - As autoridades administrativas e a Justiça do Trabalho, na falta de disposições legais ou contratuais, decidirão, conforme o caso, pela jurisprudência, por analogia, por eqüidade e outros princípios e normas gerais de direito, principalmente do direito do trabalho, e, ainda, de acordo com os usos e costumes, o direito comparado, mas sempre de maneira que nenhum interesse de classe ou particular prevaleça sobre o interesse público.(...)**Código Penal:Redução a condição análoga à de escravo Art** 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo: Pena - reclusão, de dois a oito anos.

(2004)

INDICADOR 2: Ubique aquella norma o normas legales que desarrollan el derecho al trabajo.

Consolidação das Leis do Trabalho:**Art. 2º** - Considera-se empregador a empresa, individual ou coletiva, que, assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal de serviço.§ 1º - Equiparam-se ao empregador, para os efeitos exclusivos da relação de emprego, os profissionais liberais, as instituições de beneficência, as associações recreativas ou outras instituições sem fins lucrativos, que admitirem trabalhadores como empregados.(...)**Art. 3º** - Considera-se empregado toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário.Parágrafo único - Não haverá distinções relativas à espécie de emprego e à condição de trabalhador, nem entre o trabalho intelectual, técnico e manual.(...)Art. 8º - As autoridades administrativas e a Justiça do Trabalho, na falta de disposições legais ou contratuais, decidirão, conforme o caso, pela jurisprudência, por analogia, por eqüidade e outros princípios e normas gerais de direito, principalmente do direito do trabalho, e, ainda, de acordo com os usos e costumes, o direito comparado,

mas sempre de maneira que nenhum interesse de classe ou particular prevaleça sobre o interesse público.(...)**Código Penal:Redução a condição análoga à de escravo** Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto:Pena reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência.§ 1º Nas mesmas penas incorre quem:I - cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho;II - mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho.

FUENTES: **Brasil**. Consolidação das Leis do Trabalho e Legislação Complementar; textos revistos e atualizados. São Paulo, editora Atlas, 1990, 82ª edição. **Brasil**. Consolidação das Leis do Trabalho. São Paulo: Saraiva, 2004, 31ª edição atualizada.**Decreto-Lei nº 2.848,** de 07 de dezembro de 1940 (Código Penal).**Lei nº 10.803**, de 11 de dezembro de 2003.

VARIACION: Sim. Elaboração mais detalhada do crime de trabalho escravo e/ou forçado.

INDICADORES

(1990)

INDICADOR 3: Disposiciones constitucionales que establecen de manera explícita el derecho al trabajo para las mujeres y las personas con alguna discapacidad.

Constituição Política:Art. 7o São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:(...)XVIII – licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias;.(...)XX – proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei;(...)XXV – assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até seis anos de idade em creches e pré-escolas;(...)XXX – proibição de

diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil;(...)XXXI – proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência;(...)XXXIV – (...)*Parágrafo único.* São assegurados à categoria dos trabalhadores domésticos os direitos previstos nos incisos IV, VI, VIII, XV, XVII, XVIII, XIX, XXI e XXIV, bem como a sua integração à previdência social.(...)**Art. 37.** (...)VIII – a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão;(...)**Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:Art. 10.** Até que seja promulgada a lei complementar a que se refere o art. 7o, I, da Constituição:(...)II – fica vedada a dispensa arbitrária ou sem justa causa:(...)*b)* da empregada gestante, desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto.

(2004)

INDICADOR 3: Disposiciones constitucionales que establecen de manera explícita el derecho al trabajo para las mujeres y las personas con alguna discapacidad.

Constituição Política:Art. 7o São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:(...)XVIII – licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias;.(...)XX – proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei;(...)XXV – assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até seis anos de idade em creches e pré-escolas;(...)XXX – proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil;(...)XXXI – proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência;(...)XXXIV – (...)*Parágrafo único.* São assegurados à categoria dos trabalhadores domésticos os direitos previstos nos incisos IV, VI, VIII, XV, XVII, XVIII, XIX, XXI e XXIV, bem como a sua integração à previdência social.(...)**Art. 37.** (...)VIII – a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão;(...)**Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:Art. 10.** Até que seja promulgada a lei complementar a que se refere o art. 7o, I, da Constituição:(...)II

– fica vedada a dispensa arbitrária ou sem justa causa:(...)*b)* da empregada gestante, desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto.

FUENTES : **Brasil**. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988 - 2. ed. - São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1991.**Brasil**. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília, Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, Atualizada em 25 de maio de 2004.

VARIACION: Não.

INDICADORES

(1990)

INDICADOR 4: Normas legales que reafirman explícitamente el derecho al trabajo para las mujeres y las personas con alguna discapacidad.

Consolidação das Leis do Trabalho: Art. 5º - A todo trabalho de igual valor corresponderá salário igual, sem distinção de sexo.(...)**Art. 391** - Não constitui justo motivo para a rescisão do contrato de trabalho da mulher o fato de haver contraído matrimônio ou de encontrar-se em estado de gravidez.Parágrafo único - Não serão permitidos em regulamentos de qualquer natureza contratos coletivos ou individuais de trabalho, restrições ao direito da mulher ao seu emprego, por motivo de casamento ou de gravidez.**Art. 392** - É proibido o trabalho da mulher grávida no período de 4 (quatro) semanas antes e 8 (oito) semanas depois do parto.(...)**Lei 5473/1968:Art** 1º São nulas as disposições e providências que, direta ou indiretamente, criem discriminações entre brasileiros de ambos os sexos, para o provimento de cargos sujeitos a seleção, assim nas empresas privadas, como nos quadros de funcionalismo público federal, estadual ou municipal, do serviço autárquico, de sociedade de economia mista e de empresas concessionárias de serviço público. (...) **Lei nº 7853/1989 (apoio aos deficientes):Art. 2º** (...)III - na área da formação profissional e do trabalho:(...)b) o empenho do Poder Público quanto ao surgimento e à manutenção de empregos, inclusive de tempo parcial, destinados às pessoas portadoras de deficiência que não tenham acesso

aos empregos comuns;c) a promoção de ações eficazes que propiciem a inserção, nos setores públicos e privado, de pessoas portadoras de deficiência;d) a adoção de legislação específica que discipline a reserva de mercado de trabalho, em favor das pessoas portadoras de deficiência, nas entidades da Administração Pública e do setor privado, e que regulamente a organização de oficinas e congêneres integradas ao mercado de trabalho, e a situação, nelas, das pessoas portadoras de deficiência; **Lei 8112/90**Art. 5º (...)§2ºÀs pessoas portadoras de deficiência é assegurado o direito de se inscrever em concurso público para provimento de cargo cujas atribuições sejam compatíveis com a deficiência de que são portadoras; para tais pessoas serão reservadas até 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas no concurso.

(2004)

INDICADOR 4:. Normas legales que reafirman explícitamente el derecho al trabajo para las mujeres y las personas con alguna discapacidad.

Consolidação das Leis do Trabalho:Art. 5º - A todo trabalho de igual valor corresponderá salário igual, sem distinção de sexo.(...)**Art. 373-A**. Ressalvadas as disposições legais destinadas a corrigir as distorções que afetam o acesso da mulher ao mercado de trabalho e certas especificidades estabelecidas nos acordos trabalhistas, é vedado: **I** - publicar ou fazer publicar anúncio de emprego no qual haja referência ao sexo, à idade, à cor ou situação familiar, salvo quando a natureza da atividade a ser exercida, pública e notoriamente, assim o exigir; **II** - recusar emprego, promoção ou motivar a dispensa do trabalho em razão de sexo, idade, cor, situação familiar ou estado de gravidez, salvo quando a natureza da atividade seja notória e publicamente incompatível; **III** - considerar o sexo, a idade, a cor ou situação familiar como variável determinante para fins de remuneração, formação profissional e oportunidades de ascensão profissional; **IV** - exigir atestado ou exame, de qualquer natureza, para comprovação de esterilidade ou gravidez, na admissão ou permanência no emprego;**V** - impedir o acesso ou adotar critérios subjetivos para deferimento de inscrição ou aprovação em concursos, em empresas privadas, em razão de sexo, idade, cor, situação familiar ou estado de gravidez; **VI** - proceder o empregador ou

preposto a revistas íntimas nas empregadas ou funcionárias. **Parágrafo único.** O disposto neste artigo não obsta a adoção de medidas temporárias que visem ao estabelecimento das políticas de igualdade entre homens e mulheres, em particular as que se destinam a corrigir as distorções que afetam a formação profissional, o acesso ao emprego e as condições gerais de trabalho da mulher. *(...)***Art. 391** - Não constitui justo motivo para a rescisão do contrato de trabalho da mulher o fato de haver contraído matrimônio ou de encontrar-se em estado de gravidez.Parágrafo único - Não serão permitidos em regulamentos de qualquer natureza contratos coletivos ou individuais de trabalho, restrições ao direito da mulher ao seu emprego, por motivo de casamento ou de gravidez.**Art. 392**. A empregada gestante tem direito à licença-maternidade de 120 (cento e vinte) dias, sem prejuízo do emprego e do salário (...). **Art. 392-A**. À empregada que adotar ou obtiver guarda judicial para fins de adoção de criança será concedida licença-maternidade nos termos do art. 392, observado o disposto no seu § 5º.(...)**Lei 5473/1968:Art 1°** São nulas as disposições e providências que, direta ou indiretamente, criem discriminações entre brasileiros de ambos os sexos, para o provimento de cargos sujeitos a seleção, assim nas empresas privadas, como nos quadros de funcionalismo público federal, estadual ou municipal, do serviço autárquico, de sociedade de economia mista e de empresas concessionárias de serviço público. (...)**Lei nº 7853/ 1989 (apoio aos deficientes):**Art. 2º (...)III - na área da formação profissional e do trabalho:(...)b) o empenho do Poder Público quanto ao surgimento e à manutenção de empregos, inclusive de tempo parcial, destinados às pessoas portadoras de deficiência que não tenham acesso aos empregos comuns;c) a promoção de ações eficazes que propiciem a inserção, nos setores públicos e privado, de pessoas portadoras de deficiência;d) a adoção de legislação específica que discipline a reserva de mercado de trabalho, em favor das pessoas portadoras de deficiência, nas entidades da Administração Pública e do setor privado, e que regulamente a organização de oficinas e congêneres integradas ao mercado de trabalho, e a situação, nelas, das pessoas portadoras de deficiência;**Lei 8112/90Art. 5°** (...)§2º-Às pessoas portadoras de deficiência é assegurado o direito de se inscrever em concurso público para provimento de cargo cujas atribuições sejam compatíveis com a deficiência de que são portadoras; para tais pessoas serão reservadas até 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas no concurso.**Lei 8213/**

1991:Art. 93. A empresa com 100 (cem) ou mais empregados está obrigada a preencher de 2% (dois por cento) a 5% (cinco por cento) dos seus cargos com beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência, habilitadas, na seguinte proporção:(...)**Lei 9029/1995:Art. 2º** Constituem crime as seguintes práticas discriminatórias:I - a exigência de teste, exame, perícia, laudo, atestado, declaração ou qualquer outro procedimento relativo à esterilização ou a estado de gravidez;II - a adoção de quaisquer medidas, de iniciativa do empregador, que configurem;a) indução ou instigamento à esterilização genética;b) promoção do controle de natalidade, assim não considerado o oferecimento de serviços e de aconselhamento ou planejamento familiar, realizados através de instituições públicas ou privadas, submetidas às normas do Sistema Único de Saúde (SUS).

FUENTES: Brasil. Consolidação das Leis do Trabalho e Legislação Complementar; textos revistos e atualizados. São Paulo, editora Atlas, 1990, 82ª edição. Brasil. Consolidação das Leis do Trabalho. São Paulo: Saraiva, 2004, 31ª edição atualizada.**Lei 5473,** de 09 de julho de 1968.**Lei nº 7853,** de 24 de outubro de 1989.**Lei nº 8112**, de 11 de dezembro de 1990.**Lei 8213**, de 24 de julho de 1991.**Lei 9029**, de 13 de abril de 1995.**Lei nº 9799**, de 26 de maio de 1999. **Lei nº 10.421**, de 15 de abril de 2002.

VARIACION: Sim. A licença maternidade foi ampliada para 120 dias, independentemente da data do parto. A licença-maternidade foi estendida para a mãe adotiva. A proibição de discriminar, anteriormente restrita à variável sexo, foi ampliada para sexo, idade, cor, origem, estado civil, situação familiar e situação de gravidez. Foi expressamente permitida a adoção de políticas afirmativas de trabalho para a mulher. Foram criminalizadas as práticas de controle de natalidade no local de trabalho. Foi garantida a reserva do mercado de trabalho do deficiente físico na iniciativa pública e privada.

VARIABLE 2. Garantía del Salario Mínimo para todos los trabajadores y mecanismos razonables de adecuación del mismo protegido por el Estado.
INDICADORES
(1990)
INDICADOR 1: Disposición constitucional que consagra el derecho a un salario mínimo para todos los trabajadores. **Constituição da República Federativa do Brasil:Art. 7o** São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...)IV – salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde,lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim.
(2004)
INDICADOR 1: Disposición constitucional que consagra el derecho a un salario mínimo para todos los trabajadores. **Constituição da República Federativa do Brasil:Art. 7o** São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...)IV – salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde,lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;
FUENTES: Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988 - 2. ed. - São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1991.Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília, Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, Atualizada em 25 de maio de 2004.
VARIACION: Não.

INDICADORES
(1990)
INDICADOR 2:. Normas legales que regulan el derecho a un salario mínimo para todos los trabajadores. **Consolidação das Leis do Trabalho**:**Art. 76** - Salário mínimo é a contraprestação mínima devida e paga diretamente pelo empregador a todo trabalhador, inclusive ao trabalhador rural, sem distinção de sexo, por dia normal de serviço, e capaz de satisfazer, em determinada época e região do País, as suas necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte.(...)**Art. 78** - Quando o salário for ajustado por empreitada, ou convencionado por tarefa ou peça, será garantida ao trabalhador uma remuneração diária nunca inferior à do salário mínimo por dia normal da região, zona ou subzona.**Parágrafo único.** Quando o salário-mínimo mensal do empregado, a comissão ou o que tenha direito a percentagem for integrado por parte fixa e parte variável, ser-lhe-á sempre garantido o salário-mínimo, vedado qualquer desconto em mês subseqüente a título de compensação(...)**Art. 117** - Será nulo de pleno direito, sujeitando o empregador às sanções do art. 120, qualquer contrato ou convenção que estipule remuneração inferior ao salário mínimo estabelecido na região, zona ou subzona, em que tiver de ser cumprido.**Art. 118** - O trabalhador a quem for pago salário inferior ao mínimo terá direito, não obstante qualquer contrato ou convenção em contrário, a reclamar do empregador o complemento de seu salário mínimo estabelecido na região, zona ou subzona, em que tiver de ser cumprido.
(2004)
INDICADOR 2: Normas legales que regulan el derecho a un salario mínimo para todos los trabajadores. **Consolidação das Leis do Trabalho**:**Art. 117** - Será nulo de pleno direito, sujeitando o empregador às sanções do art. 120, qualquer contrato ou convenção que estipule remuneração inferior ao salário mínimo estabelecido na região, zona ou subzona, em que tiver de ser cumprido.**Art. 118** - O trabalhador a quem for pago salário inferior ao mínimo terá direito, não

obstante qualquer contrato ou convenção em contrário, a reclamar do empregador o complemento de seu salário mínimo estabelecido na região, zona ou subzona, em que tiver de ser cumprido.**Lei N° 8.542/1992**:**Art. 6°** Salário mínimo é a contraprestação mínima devida e paga diretamente pelo empregador a todo trabalhador, por jornada normal de trabalho, capaz de satisfazer, em qualquer região do País, às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social.1° O salário mínimo diário corresponderá a um trinta avos do salário mínimo mensal, e o salário mínimo horário a um duzentos e vinte avos do salário mínimo.**Lei nº 8.716/1993.Art**. **1º** Aos trabalhadores que perceberem remuneração variável, fixada por comissão, peça, tarefa ou outras modalidades, será garantido um salário mensal nunca inferior ao salário mínimo. **Art. 2º** A garantia assegurada pelo artigo anterior estende-se também aos trabalhadores que perceberem salário misto, integrado por parte fixa e parte variável.

FUENTES : **Brasil**. Consolidação das Leis do Trabalho e Legislação Complementar; textos revistos e atualizados. São Paulo, editora Atlas, 1990, 82ª edição. **Brasil**. Consolidação das Leis do Trabalho. São Paulo: Saraiva, 2004, 31ª edição atualizada.**Lei n° 8.542**, de 23 de dezembro de 1992.**Lei nº 8.716**, de 11 de outubro de 1993.

VARIACION: Sim. Foram acrescidas à definição de "salário mínimo" as necessidades de lazer, educação e previdência social, além das que já existiam: alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte. O salário mínimo passa a ser devido por "jornada de trabalho", e não por dia de serviço. Foi definido o salário mínimo diário e horário.

INDICADORES

(1990)

INDICADOR 3: Normativa constitucional y/o legal que fija mecanismos de ajuste o adecuación del salario mínimo.

Lei nº 8030/1990:Art. 2° O Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento estabelecerá, em ato publicado no Diário Oficial

da União: (...) II - no primeiro dia útil, após o dia 15 de cada mês, a partir do dia 15 de abril de 1990, o percentual de reajuste mínimo mensal para os salários em geral, bem assim para o salário-mínimo; III - no primeiro dia útil, após o dia 15 de cada mês, a partir de 15 de abril de 1990, a meta para o percentual de variação média dos preços durante os trinta dias contados a partir do primeiro dia do mês em curso. (...)§ 5° O percentual a que se refere o item II nunca será inferior ao que se refere o item III do *caput* deste artigo. (...)Art. 5° A partir de 1° de abril de 1990, o salário-mínimo será reajustado, automaticamente, sempre que a variação acumulada dos reajustes mensais dos salários for inferior à variação acumulada dos preços de uma cesta de produtos, onde estarão contemplados a alimentação, higiene, saúde e serviços básicos, que incluem tarifas públicas e transportes, a ser definida em portaria do Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento, acrescida de um percentual de incremento real.

(2004)

INDICADOR 3: Normativa constitucional y/o legal que fija mecanismos de ajuste o adecuación del salario mínimo.

Não existe norma legal que fixe critérios de reajuste do salário mínimo. O costume tem sido reajustá-lo a cada ano, nos meses de abril ou maio, por índices negociados politicamente.

FUENTES : Lei nº 8030, 12 de abril de 1990:

VARIACION: Sim. Parte-se de uma situação em que o reajuste é regulado por lei, para outra em que não existe regulação legal. Entretanto, é preciso lembrar que o ano de 1990 era de hiperinflação. A lei de 1990 revoga sua antecessora (de 1989), e foi ela mesma revogada por outra lei de 1991, que por sua vez foi revogada em 1992, e assim por diante. Vale dizer: o fato de o reajuste estar regulado em lei não significou segurança jurídica para os trabalhadores. A lei que estabeleceu o "Plano Real" determinou um critério de reajuste que vigorou entre 1994 e 1998, mas desde então o critério é exclusivamente político.

VARIABLE 3. Normas, medidas o acciones orientadas a favorecer el acceso al empleo.
INDICADORES
(1990)
INDICADOR 1: Disposiciones constitucionales relacionadas con la capacitación que prepare a las personas para el empleo. **Constituição Política: Art. 39.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.(...)**Art. 214.** A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público que conduzam a:(...)IV – formação para o trabalho;(...)**Art. 227.** (...)§ 3o O direito à proteção especial abrangerá os seguintes aspectos:(....)III – garantia de acesso do trabalhador adolescente à escola;(...)**Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: Art. 62.** A lei criará o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) nos moldes da legislação relativa ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC), sem prejuízo das atribuições dos órgãos públicos que atuam na área.
(2004)
INDICADOR 1: Disposiciones constitucionales relacionadas con la capacitación que prepare a las personas para el empleo. **Constituição Política: Art. 39.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.(...)§ 2o A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.(...)**Art. 214.** A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao

desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público que conduzam à:(...)IV – formação para o trabalho;(...)**Art. 227.** (...)§ 3o O direito à proteção especial abrangerá os seguintes aspectos:(...)III – garantia de acesso do trabalhador adolescente à escola;(...)**Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: Art. 62.** A lei criará o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) nos moldes da legislação relativa ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC), sem prejuízo das atribuições dos órgãos públicos que atuam na área.

FUENTES: **Brasil**. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988 - 2. ed. - São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1991.**Brasil**. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília, Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, Atualizada em 25 de maio de 2004.

VARIACION: Sim. Foi extinto o regime jurídico único dos servidores públicos. Foi estabelecida a obrigatoriedade da capacitação profissional para promoção na carreira do serviço público.

INDICADORES

(1990)

INDICADOR 2:. Normas legales que desarrollan lo relativo a la capacitación (técnica o profesional) que prepare a las personas para el empleo.

Decreto-Lei N. 4.048/1942 Art. 2º Compete ao Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários organizar e administrar, em todo o país, escolas de aprendizagem para industriários. (...) **Art. 3º** O Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários será organizando e dirigido pela Confederação Nacional da Indústria. **Consolidação das Leis do Trabalho**:**Art. 429** - Os estabelecimentos industriais de qualquer natureza, inclusive de transportes, comunicações e pesca, são obrigados a empregar, e matricular nos cursos mantidos pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI):a) um número de aprendizes equivalente a 5% (cinco por cento) no mínimo dos operários existentes em cada estabelecimento, e cujos ofícios demandem

formação profissional;b) e ainda um número de trabalhadores menores que será fixado pelo Conselho Nacional do SENAI, e que não excederá a 3% (três por cento) do total de empregadores de todas as categorias em serviço em cada estabelecimento.**Decreto-Lei N. 8.621/1946: Art.** 1º Fica atribuído à Confederação Nacional do Comércio o encargo de organizar e administrar, no território nacional, escolas de aprendizagem comercial. (...)**Art.** 2º A Confederação Nacional do Comércio, para o fim de que trata o artigo anterior, criará, e organizará o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) . (...)**Lei 5692/1971:Art. 4º -** (...).§ 1º - A preparação para o trabalho, como elemento de formação integral do aluno, será obrigatória no ensino de 1º e 2º graus e constará dos planos curriculares dos estabelecimentos de ensino.(...)Art. 6º - As habilitações profissionais poderão ser realizadas em regime de cooperação com empresas e outras entidades públicas ou privadas.

(2004)

INDICADOR 2:. Normas legales que desarrollan lo relativo a la capacitación (técnica o profesional) que prepare a las personas para el empleo.

Decreto-Lei N. 4.048/1942 Art. 2º Compete ao Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários organizar e administrar, em todo o país, escolas de aprendizagem para industriários. (...) **Art. 3º** O Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários será organizando e dirigido pela Confederação Nacional da Indústria. **Consolidação das Leis do Trabalho:Art. 390-C.** As empresas com mais de cem empregados, de ambos os sexos, deverão manter programas especiais de incentivos e aperfeiçoamento profissional da mão-de-obra. (...)**Art. 429**. Os estabelecimentos de qualquer natureza são obrigados a empregar e matricular nos cursos dos Serviços Nacionais de Aprendizagem número de aprendizes equivalente a cinco por cento, no mínimo, e quinze por cento, no máximo, dos trabalhadores existentes em cada estabelecimento, cujas funções demandem formação profissional. **Decreto-Lei N. 8.621/1946: Art. 1º** Fica atribuído à Confederação Nacional do Comércio o encargo de organizar e administrar, no território nacional, escolas de aprendizagem comercial. (...)**Art. 2º** A Confederação Nacional do Comércio,

para o fim de que trata o artigo anterior, criará, e organizará o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC). **Lei 8315/1991**:**Art. 1°** É criado o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), com o objetivo de organizar, administrar e executar em todo o território nacional o ensino da formação profissional rural e a promoção social do trabalhador rural, em centros instalados e mantidos pela instituição ou sob forma de cooperação, dirigida aos trabalhadores rurais.**Art. 2°** O SENAR será organizado e administrado pela Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e dirigido por um colegiado com a seguinte composição:(...)VII - cinco representantes da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura.**Lei 8706/1993:Art. 1º** Ficam cometidos à Confederação Nacional do Transporte – CNT, observadas as disposições desta Lei, os encargos de criar, organizar e administrar o Serviço Social do Transporte - SEST, e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - SENAT, com personalidade jurídica de direito privado, sem prejuízo da fiscalização da aplicação de seus recursos pelo Tribunal de Contas da União.(...)**Art. 6º** Os Conselhos Nacionais do SEST e do SENAT terão a seguinte composição:(...)IV - um representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Terrestres (CNTTT).**Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1996):Art. 39.** A educação profissional, integrada às diferentes formas de educação, ao trabalho, à ciência e à tecnologia, conduz ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva. (...)**Art. 40.** A educação profissional será desenvolvida em articulação com o ensino regular ou por diferentes estratégias de educação continuada, em instituições especializadas ou no ambiente de trabalho. **Art. 41.** O conhecimento adquirido na educação profissional, inclusive no trabalho, poderá ser objeto de avaliação, reconhecimento e certificação para prosseguimento ou conclusão de estudos. (...)**Art. 42.** As escolas técnicas e profissionais, além dos seus cursos regulares, oferecerão cursos especiais, abertos à comunidade, condicionada a matrícula à capacidade de aproveitamento e não necessariamente ao nível de escolaridade.**Medida Provisória N. 2168-40/2001:Art.8º** Fica autorizada a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo-SESCOOP, com personalidade jurídica de direito privado, composto por entidades vinculadas ao sistema sindical, sem prejuízo da fiscalização da aplicação de seus recursos pelo Tribunal de Contas da União, com o objetivo de organizar, administrar e executar em todo o território nacional o ensino de formação profissional, desenvolvimento e promoção social do trabalhador em cooperativa e dos cooperados.

FUENTES: **Brasil**. Consolidação das Leis do Trabalho e Legislação Complementar; textos revistos e atualizados. São Paulo, editora Atlas, 1990, 82ª edição. **Brasil**. Consolidação das Leis do Trabalho. São Paulo: Saraiva, 2004, 31ª edição atualizada.**Decreto-Lei nº 4.048**, de 22 de janeiro de 1942.**Decreto-Lei nº 8.621**, de 10 de janeiro de 1946.**Lei nº 5692**, de 11 de agosto de 1971.**Lei nº 7044**, de 18 de outubro de 1982.**Lei nº 8315**, de 23 de dezembro de 1991.**Lei nº 8706**, de 14 de setembro de 1993.**Lei nº 9394**, de 20 de dezembro de 1996**Medida Provisória nº. 2168-40**, de 24 de agosto de 2001.

VARIACION: Sim. Foram criadas três novas instituições semi-autônomas de capacitação profissional: para a agricultura, para os transportes e para o cooperativismo. Foi garantido aos trabalhadores assento nos conselhos desses novos institutos, enquanto os antigos contam com direção de empregadores e governo. Foi ampliada - da indústria para os estabelecimentos de qualquer natureza - a obrigatoriedade de matricular aprendizes em cursos de capacitação profissional. Empresas com mais de cem empregados agora são obrigadas a manter programas de capacitação profissional. Foi criada e regulamentada, no sistema educacional, a categoria "educação profissional", cujas atividades contam com regime especial de certificação e requisitos próprios de acesso.

INDICADORES

(1990)

INDICADOR 3: Cantidad y tipo de instituciones publicas encargadas de brindar capacitación técnica o profesional que permitan elevar la competencia de los trabajadores en general.
Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI)Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE)Escolas Federais de Ensino Técnico e Tecnológico (aproximadamente 110 escolas)

(2004)

INDICADOR 3: Cantidad y tipo de instituciones publicas encargadas de brindar capacitación técnica o profesional que permitan elevar la competencia de los trabajadores en general.

Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI)Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE)Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR)Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT)Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP)Rede Federal de Educação Profissional (139 escolas em 2003) Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990), através do Plano Nacional de Qualificação, criado pela resolução 333/2003 do referido conselho.

FUENTES: Decreto-Lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942.Decreto-Lei nº 8.621, de 10 de janeiro de 1946.Lei nº 8315, de 23 de dezembro de 1991.Lei nº 8706, de 14 de setembro de 1993.Ministério da Educação, DEP/Semtec, www.mec.gov.br Ministério do Trabalho, www.mte.gov.br

VARIACION: Sim. Três novas instituições semi-autônomas. Um Plano Nacional com recursos garantidos em lei. Cerca de vinte novas escolas públicas federais.

VARIABLE 4. Existencia de normas, medidas o acciones que contribuyen a evitar discriminaciones o inequidades en el acceso al empleo.

INDICADORES

(1990)

INDICADOR 1: Norma constitucional que reafirma explícitamente la capacitación laboral de mujeres y personas que sufren alguna discapacidad.

Constituição Política: Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:(...)III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; (...)**Art. 227.** (...)§ 1o O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a

participação de entidades não-governamentais e obedecendo aos seguintes preceitos:(...)II – criação de programas de prevenção e atendimento especializado para os portadores de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social do adolescente portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de preconceitos e obstáculos arquitetônicos.

(2004)

INDICADOR 1: Norma constitucional que reafirma explícitamente la capacitación laboral de mujeres y personas que sufren alguna discapacidad.

Constituição Política:Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:(...)III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;(...)**Art. 227.** (...)§ 1o O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não-governamentais e obedecendo aos seguintes preceitos:(...)II – criação de programas de prevenção e atendimento especializado para os portadores de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social do adolescente portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de preconceitos e obstáculos arquitetônicos.

FUENTES: Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988 - 2. ed. - São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1991.Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília, Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, Atualizada em 25 de maio de 2004.

VARIACION: Não.

INDICADORES
(1990)
INDICADOR 2: Normativa legal que regule la capacitación laboral de mujeres y personas que sufren alguna discapacidad. **Lei nº 7853/1989 (apoio ao deficiente):Art. 2º** (...)Parágrafo único. Para o fim estabelecido no caput deste artigo, os órgãos e entidades da administração direta e indireta devem dispensar, no âmbito de sua competência e finalidade, aos assuntos objetos esta Lei, tratamento prioritário e adequado, tendente a viabilizar, sem prejuízo de outras, as seguintes medidas:(...)III - na área da formação profissional e do trabalho:a) o apoio governamental à formação profissional, e a garantia de acesso aos serviços concernentes, inclusive aos cursos regulares voltados à formação profissional;(...)
(2004)
INDICADOR 2: Normativa legal que regule la capacitación laboral de mujeres y personas que sufren alguna discapacidad. **Lei nº 7853/1989 (apoio ao deficiente):Art. 2º** (...)III - na área da formação profissional e do trabalho:a) o apoio governamental à formação profissional, e a garantia de acesso aos serviços concernentes, inclusive aos cursos regulares voltados à formação profissional;(...)**Lei 8213/1991:Art. 89.** A habilitação e a reabilitação profissional e social deverão proporcionar ao beneficiário incapacitado parcial ou totalmente para o trabalho, e às pessoas portadoras de deficiência, os meios para a (re)educação e de (re)adaptação profissional e social indicados para participar do mercado de trabalho e do contexto em que vive.**Lei 8742/93:Art. 2º** A assistência social tem por objetivos:(...)IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária**Decreto 3298/99Art. 15.** Os órgãos e as entidades da Administração Pública Federal prestarão direta ou indiretamente à pessoa portadora de deficiência os seguintes serviços:I - reabilitação integral, entendida como o desenvolvimento das potencialidades da pessoa portadora de deficiência, destinada a facilitar sua atividade laboral, educativa e social;II - formação profissional e qualificação para o

trabalho;(...)**Art. 45.** Serão implementados programas de formação e qualificação profissional voltados para a pessoa portadora de deficiência no âmbito do Plano Nacional de Formação Profissional.**Consolidação das Leis do Trabalho:**)**Art. 390-B.** As vagas dos cursos de formação de mão-de-obra, ministrados por instituições governamentais, pelos próprios empregadores ou por qualquer órgão de ensino profissionalizante, serão oferecidas aos empregados de ambos os sexos. **(...)Art. 390-E.** A pessoa jurídica poderá associar-se a entidade de formação profissional, sociedades civis, sociedades cooperativas, órgãos e entidades públicas ou entidades sindicais, bem como firmar convênios para o desenvolvimento de ações conjuntas, visando à execução de projetos relativos ao incentivo ao trabalho da mulher.

FUENTES: **Brasil**. Consolidação das Leis do Trabalho e Legislação Complementar; textos revistos e atualizados. São Paulo, editora Atlas, 1990, 82ª edição. **Brasil**. Consolidação das Leis do Trabalho. São Paulo: Saraiva, 2004, 31ª edição atualizada. **Lei nº 7853**, de 24 de outubro de 1989.**Lei nº 8213**, de 24 de julho de 1991.**Lei nº 8742**, de 07 de dezembro de 1993.**Decreto nº 3298**, de 20 de dezembro de 1999.

VARIACION: Sim. Foi definido o conceito de educação e adaptação profissional do deficiente. Foi regulamentada a obrigatoriedade do poder público de promover a habilitação do deficiente, independente de sua filiação à previdência social. Foram permitidas as ações afirmativas na educação profissional da mulher. Foi proibida a discriminação por sexo na oferta de vagas.

INDICADORES
(1990)
INDICADOR 3: Cantidad y tipo de instituciones públicas creadas para ofrecer capacitación especial a mujeres y personas con discapacidad, buscando elevar sus competencias laborales. Nenhuma.
(2004)
INDICADOR 3: Cantidad y tipo de instituciones públicas creadas para ofrecer capacitación especial a mujeres y personas con discapacidad, buscando elevar sus competencias laborales. Secretaria de Educação Especial do Ministério da Educação. Obs: A resolução nº 333/2003 do CODEFAT estabelece a prioridade de acesso a mulheres, deficientes e outros grupos desfavorecidos, nos programas do Plano Nacional de Qualificação, do Ministério do Trabalho e Emprego. Além disso, o Plano tem oferecido cursos especiais para essas populações.
FUENTES: Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências."Dossiê Políticas Públicas e Relações de Gênero no Mercado de Trabalho". Brasília: Cfemea/ Fig-Cida, 2002."Diversidade e Igualdade de Oportunidades - Qualificação Profissional da Pessoa Portadora de Deficiência". Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2000."Qualificação Profissional na Perspectiva de Gênero". Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2000.
VARIACION: Sim. Foi criada uma secretaria de educação especial. Foram garantidos os recortes de gênero e de deficiência no principal programa de qualificação profissional.

INDICADORES
(1990)
INDICADOR 4: Existencia de Programas gubernamentales orientados a la capacitación laboral de mujeres y/o personas con alguna discapacidad. Nenhum.
(2004)
INDICADOR 4: Existencia de Programas gubernamentales orientados a la capacitación laboral de mujeres y/o personas con alguna discapacidad. Protocolo "Mulher, Educação e Trabalho", pelo Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Justiça e Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, assinado em 1996.O Plano Nacional de Qualificação estabelece explicitamente o tratamento especial a mulheres, portadores de deficiência e outros grupos desfavorecidos.
FUENTES: "Dossiê Políticas Públicas e Relações de Gênero no Mercado de Trabalho". Brasília: Cfemea/Fig-Cida, 2002."Diversidade e Igualdade de Oportunidades - Qualificação Profissional da Pessoa Portadora de Deficiência". Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2000."Qualificação Profissional na Perspectiva de Gênero". Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2000.
VARIACION: Sim. Foram garantidos os recortes de gênero e de deficiência no principal programa de qualificação profissional.

II. DERECHO A CONDICIONES DE TRABAJO

VARIABLE 1. Protección de condiciones justas y equitativas de trabajo y empleo para los trabajadores (relación trabajadores-patronos).
INDICADORES
(1990)
INDICADOR 1: Normas constitucionales referidas a condiciones de contratación, despido, jornada laboral y derecho a un salario equitativo. **Constituição Política: Art. 7o** São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...)V – piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho;VI – irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo;VII – garantia de salário, nunca inferior ao mínimo, para os que percebem remuneração variável; VIII – décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria;IX – remuneração do trabalho noturno superior à do diurno;X – proteção do salário na forma da lei, constituindo crime sua retenção dolosa;XI – participação nos lucros, ou resultados, desvinculada da remuneração, e, excepcionalmente, participação na gestão da empresa, conforme definido em lei;(...)XIII – duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho;XIV – jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, salvo negociação coletiva;XV – repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos;XVI – remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinqüenta por cento à do normal;XVII – gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal;(...)XIX – licença-paternidade, nos termos fixados em lei;(...)XXI – aviso prévio proporcional ao tempo de serviço, sendo no mínimo de trinta dias, nos termos da lei;XXII – redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança;XXIII – adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, naforma da lei;(...)XXVII –

proteção em face da automação, na forma da lei;XXVIII – seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa;XXIX – ação, quanto aos créditos resultantes das relações de trabalho, com prazo prescricional de: a) cinco anos para o trabalhador urbano, até o limite de dois anos após a extinção do contrato;b) até dois anos após a extinção do contrato, para o trabalhador rural; (...)XXXII – proibição de distinção entre trabalho manual, técnico e intelectual ou entre os profissionais respectivos;XXXIII – proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de quatorze anos, salvo na condição de aprendiz; (...)**Art. 37.** (...)(...)XV - os vencimentos dos servidores públicos, civis e militares, são irredutíveis (...)(...)**Art. 39.** (...)§ 1o. A lei assegurará, aos servidores da administração direta, isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhados do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho.

(2004)

INDICADOR 1: Normas constitucionales referidas a condiciones de contratación, despido, jornada laboral y derecho a un salario equitativo.

Constituição Política: Art. 7o São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...) V – piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho;VI – irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo; VII – garantia de salário, nunca inferior ao mínimo, para os que percebem remuneração variável; VIII – décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria;IX – remuneração do trabalho noturno superior à do diurno; X – proteção do salário na forma da lei, constituindo crime sua retenção dolosa; XI – participação nos lucros, ou resultados, desvinculada da remuneração, e, excepcionalmente, participação na gestão da empresa, conforme definido em lei;(...) XIII – duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo

ou convenção coletiva de trabalho; XIV – jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, salvo negociação coletiva; XV – repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos; XVI – remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinqüenta por cento à do normal; XVII – gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal; (...)XIX – licença-paternidade, nos termos fixados em lei;(...) XXI – aviso prévio proporcional ao tempo de serviço, sendo no mínimo de trinta dias, nos termos da lei; XXII – redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança; XXIII – adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei;(...) XXVII – proteção em face da automação, na forma da lei; XXVIII – seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa; XXIX – ação, quanto aos créditos resultantes das relações de trabalho, com prazo prescricional de cinco anos para os trabalhadores urbanos e rurais, até o limite de dois anos após a extinção do contrato de trabalho; (...) XXXII – proibição de distinção entre trabalho manual, técnico e intelectual ou entre os profissionais respectivos; XXXIII – proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos; (...)**Art. 37.**(...)
(...)XV – o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4o, 150, II, 153, III, e 153, § 2o, I; (...)**Art. 39.** (...)§ 1o A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:I – a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;II – os requisitos para a investidura;III – as peculiaridades dos cargos.

FUENTES: **Brasil**. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988 - 2. ed. - São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1991.**Brasil**. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília, Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, Atualizada em 25 de maio de 2004.

VARIACION: Sim. Foi aumentado o prazo prescricional da ação trabalhista no meio rural. Foi aumentada de 14 para 16 anos a idade mínima para o trabalho. Foi revogada a irredutibilidade e isonomia dos vencimentos dos servidores públicos.

INDICADORES
(1990)
INDICADOR 2: Indagar sobre disposición constitucional que haga referencia a la estabilidad laboral de los trabajadores. **Constituição Política:Art. 7o** São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: I – relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos;(...)**Art. 8o** (,,,)VIII – é vedada a dispensa do empregado sindicalizado a partir do registro da candidatura a cargo de direção ou representação sindical e, se eleito, ainda que suplente, até um ano após o final do mandato, salvo se cometer falta grave nos termos da lei.(...)**Art. 41.** São estáveis, após dois anos de efetivo exercício, os servidores nomeados em virtude de concurso público.§ 1o O servidor público estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;**Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:Art. 10.** (...)II – fica vedada a dispensa arbitrária ou sem justa causa:*a)* do empregado eleito para cargo de direção de comissões internas de prevenção de acidentes, desde o registro de sua candidatura até um ano após o final de seu mandato;(...)
(2004)
INDICADOR 2:. Indagar sobre disposición constitucional que haga referencia a la estabilidad laboral de los trabajadores. **Constituição Política:Art. 7o** São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social I – relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos; (...)**Art. 8o.** (,,,)VIII – é vedada a dispensa do empregado sindicalizado a partir do registro da candidatura a cargo de direção ou representação sindical e, se eleito, ainda que suplente, até um ano após o final do mandato, salvo se cometer falta grave nos termos da lei.(...)**Art. 41.** São estáveis após três

anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. § 1o O servidor público estável só perderá o cargo:I – em virtude de sentença judicial transitada em julgado;II – mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;III – mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.**Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:Art. 10.** (...)II – fica vedada a dispensa arbitrária ou sem justa causa:*a)* do empregado eleito para cargo de direção de comissões internas de prevenção de acidentes, desde o registro de sua candidatura até um ano após o final de seu mandato;

FUENTES : **Brasil**. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988 - 2. ed. - São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1991.**Brasil**. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília, Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, Atualizada em 25 de maio de 2004.

VARIACION: Sim. Foi aumentado o prazo para aquisição de estabilidade pelo servidor público. Foi prevista mais uma possibilidade de demissão do servidor público estável.

INDICADORES

(1990)

INDICADOR 3: Normas legales que regulan condiciones de trabajo y establecen procedimientos de contratación y despido.

Consolidação das Leis do Trabalho: Art. 73 - Salvo nos casos de revezamento semanal ou quinzenal, o trabalho noturno terá remuneração superior à do diurno e, para esse efeito, sua remuneração terá um acréscimo de 20% (vinte por cento), pelo menos, sobre a hora diurna.(...)**Art . 192** - O exercício de trabalho em condições insalubres, acima dos limites de tolerância estabelecidos pelo Ministério do Trabalho, assegura a percepção de adicional respectivamente de 40% (quarenta por cento), 20% (vinte por cento) e 10% (dez por cento) do salário-mínimo da região, segundo se classifiquem nos graus máximo, médio e mínimo.**Art. 193** (...)**§ 1º** - O trabalho em condições de periculosidade assegura ao empregado um adicional de 30% (trinta por cento) sobre o salário sem os acréscimos resultantes

de gratificações, prêmios ou participações nos lucros da empresa.(...)**Art. 443** - O contrato individual de trabalho poderá ser acordado tácita ou expressamente, verbalmente ou por escrito e por prazo determinado ou indeterminado.(...)**Art. 444** - As relações contratuais de trabalho podem ser objeto de livre estipulação das partes interessadas em tudo quanto não contravenha às disposições de proteção ao trabalho, aos contratos coletivos que lhes sejam aplicáveis e às decisões das autoridades competentes.(...)**Art. 477 -** É assegurado a todo empregado, não existindo prazo estipulado para a terminação do respectivo contrato, e quando não haja ele dado motivo para cessação das relações de trabalho, o direto de haver do empregador uma indenização, paga na base da maior remuneração que tenha percebido na mesma empresa.(...)**Art. 479** - Nos contratos que tenham termo estipulado, o empregador que, sem justa causa, despedir o empregado será obrigado a pagar-lhe, a titulo de indenização, e por metade, a remuneração a que teria direito até o termo do contrato.(...)**Art. 487** - Não havendo prazo estipulado, a parte que, sem justo motivo, quiser rescindir o contrato deverá avisar a outra da sua resolução com a antecedência mínima de:**I** - 8 (oito) dias, se o pagamento for efetuado por semana ou tempo inferior;**II** - 30 (trinta) dias aos que perceberem por quinzena ou mês, ou que tenham mais de 12 (doze) meses de serviço na empresa.(...)**Art. 543 -** (...)**§ 3º** - Fica vedada a dispensa do empregado sindicalizado ou associado, a partir do momento do registro de sua candidatura a cargo de direção ou representação de entidade sindical ou de associação profissional, até 1 (um) ano após o final do seu mandato, caso seja eleito inclusive como suplente, salvo se cometer falta grave devidamente apurada nos termos desta Consolidação

(2004)

INDICADOR 3:. Normas legales que regulan condiciones de trabajo y establecen procedimientos de contratación y despido. **Consolidação das Leis do Trabalho:Art. 73** - Salvo nos casos de revezamento semanal ou quinzenal, o trabalho noturno terá remuneração superior à do diurno e, para esse efeito, sua remuneração terá um acréscimo de 20% (vinte por cento), pelo menos, sobre a hora diurna.(...)**Art . 192** - O exercício de trabalho em condições insalubres, acima dos limites de tolerância estabelecidos pelo Ministério do Trabalho, assegura a percepção de adicional respectivamente de 40% (quarenta por cento), 20% (vinte por cento) e 10% (dez por cento) do salário-mínimo da

região, segundo se classifiquem nos graus máximo, médio e mínimo.**Art. 193** (...)**§ 1º** - O trabalho em condições de periculosidade assegura ao empregado um adicional de 30% (trinta por cento) sobre o salário sem os acréscimos resultantes de gratificações, prêmios ou participações nos lucros da empresa.(...)**Art. 443** - O contrato individual de trabalho poderá ser acordado tácita ou expressamente, verbalmente ou por escrito e por prazo determinado ou indeterminado.(...)**Art. 444** - As relações contratuais de trabalho podem ser objeto de livre estipulação das partes interessadas em tudo quanto não contravenha às disposições de proteção ao trabalho, aos contratos coletivos que lhes sejam aplicáveis e às decisões das autoridades competentes.(...)**Art. 477 -** É assegurado a todo empregado, não existindo prazo estipulado para a terminação do respectivo contrato, e quando não haja ele dado motivo para cessação das relações de trabalho, o direto de haver do empregador uma indenização, paga na base da maior remuneração que tenha percebido na mesma empresa.(...)**Art. 479** - Nos contratos que tenham termo estipulado, o empregador que, sem justa causa, despedir o empregado será obrigado a pagar-lhe, a titulo de indenização, e por metade, a remuneração a que teria direito até o termo do contrato.(...)**Art. 487** - Não havendo prazo estipulado, a parte que, sem justo motivo, quiser rescindir o contrato deverá avisar a outra da sua resolução com a antecedência mínima de:**I** - 8 (oito) dias, se o pagamento for efetuado por semana ou tempo inferior;**II** - 30 (trinta) dias aos que perceberem por quinzena ou mês, ou que tenham mais de 12 (doze) meses de serviço na empresa.**(...)Art. 543 -** (...)**§ 3º** - Fica vedada a dispensa do empregado sindicalizado ou associado, a partir do momento do registro de sua candidatura a cargo de direção ou representação de entidade sindical ou de associação profissional, até 1 (um) ano após o final do seu mandato, caso seja eleito inclusive como suplente, salvo se cometer falta grave devidamente apurada nos termos desta Consolidação.

FUENTES: **Brasil**. Consolidação das Leis do Trabalho e Legislação Complementar; textos revistos e atualizados. São Paulo, editora Atlas, 1990, 82ª edição. **Brasil**. Consolidação das Leis do Trabalho. São Paulo: Saraiva, 2004, 31ª edição atualizada.

VARIACION: Não.

III. SINDICALIZACION Y HUELGA

VARIABLE 1. Protección de la libertad de sindicalización y su ejercicio efectivo.
INDICADORES
(1990)
INDICADOR 1: Disposiciones constitucionales y legales que establecen y regulan el derecho a formar sindicatos. **Constituição Política:Art. 8o** É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:I – a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, **ressalvado o registro no órgão competente,** vedadas ao poder público a interferência e a intervenção na organização sindical;**II – é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município; O Art. 42, § 5o**, proíbe a sindicalização e a greve dos servidores militares federais e estaduais.
(2004)
INDICADOR 1:. Disposiciones constitucionales y legales que establecen y regulan el derecho a formar sindicatos. **Constituição Política:Art. 8o** É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:I – a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, **ressalvado o registro no órgão competente,** vedadas ao poder público a interferência e a intervenção na organização sindical;II – é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município; O art. 142, IV, proíbe a sindicalização e a greve dos servidores militares federais e estaduais.
FUENTES: **Brasil**. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988 - 2. ed. - São Paulo, Editora Revista dos Tribunais,

1991.**Brasil**. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília, Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, Atualizada em 25 de maio de 2004.

VARIACION: Não

INDICADORES
(1990)
INDICADOR 2: Normas constitucionales y legales que estipulan el derecho que tienen los trabajadores a afiliarse a un sindicato. **Constituição da República Federativa do Brasil:Art. 8o** É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:(...)**Art. 37**. (...):(...)VI – é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;(...)**Obs: A única limitação se refere aos servidores militares, que estão constitucionalmente proibidos de se sindicalizar.**
(2004)
INDICADOR 2: Normas constitucionales y legales que estipulan el derecho que tienen los trabajadores a afiliarse a un sindicato. **Constituição da República Federativa do Brasil:Art. 8o** É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:(...)**Art. 37.** (...) (...)VI – é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;(...)**Obs: A única limitação se refere aos servidores militares, que estão constitucionalmente proibidos de se sindicalizar.** **FUENTES** : **Brasil**. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988 - 2. ed. - São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1991.**Brasil**. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília, Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, Atualizada em 25 de maio de 2004.**Brasil**. Consolidação das Leis do Trabalho e Legislação Complementar; textos revistos e atualizados. São Paulo, editora Atlas, 1990, 82ª edição. **Brasil**. Consolidação das Leis do Trabalho. São Paulo: Saraiva, 2004, 31ª edição atualizada.
VARIACION: Não.

INDICADORES
(1990)
INDICADOR 3: Normas constitucionales y legales que estipulan la prohibición de obligar a un trabajador a su afiliación sindical, en 1990. **Constituição da República Federativa do Brasil:Art. 8o** É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:(...)V – ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato;(...)**Art. 149.** Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6o, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo. **Consolidação das Leis do Trabalho:Art. 579** - A contribuição sindical é devida por todos aqueles que participarem de uma determinada categoria econômica ou profissional, ou de uma profissão liberal, em favor do sindicato representativo da mesma categoria ou profissão ou, inexistindo este, na conformidade do disposto no art. 591. Obs.: Pelos dispositivos listados, mesmo o trabalhador não sindicalizado é obrigado a contribuir financeiramente para o sindicato.
(2004)
INDICADOR 3:. Normas constitucionales y legales que estipulan la prohibición de obligar a un trabajador a su afiliación sindical, en 2004. **Constituição da República Federativa do Brasil:Art. 8o** É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:(...)V – ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato;(...)**Art. 149.** Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6o, relativamente às

contribuições a que alude o dispositivo.**Consolidação das Leis do Trabalho:Art. 579** - A contribuição sindical é devida por todos aqueles que participarem de uma determinada categoria econômica ou profissional, ou de uma profissão liberal, em favor do sindicato representativo da mesma categoria ou profissão ou, inexistindo este, na conformidade do disposto no art. 591.

Obs.: Pelos dispositivos listados, mesmo o trabalhador não sindicalizado é obrigado a contribuir financeiramente para o sindicato.

FUENTES: **Brasil**. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988 - 2. ed. - São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1991.**Brasil**. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília, Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, Atualizada em 25 de maio de 2004.**Brasil**. Consolidação das Leis do Trabalho e Legislação Complementar; textos revistos e atualizados. São Paulo, editora Atlas, 1990, 82ª edição. **Brasil**. Consolidação das Leis do Trabalho. São Paulo: Saraiva, 2004, 31ª edição atualizada.

VARIACION: Não

INDICADORES

(1990)

INDICADOR 4: Normas legales que establecen el derecho y/o la posibilidad de la negociación colectiva dentro de las empresas en 1990.

Constituição Política: Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:(...)XXVI – reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho;**Art. 8o** É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:(...)VI – é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho;(...)**Art. 114.** Compete à Justiça do Trabalho conciliar e julgar os dissídios individuais e coletivos entre trabalhadores e empregadores, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta dos Municípios, do Distrito Federal, os Estados e da União, e, na forma da lei, outras controvérsias decorrentes da

relação de trabalho, bem como os litígios que tenham origem no cumprimento de suas próprias sentenças, inclusive coletivas. § 1o Frustrada a negociação coletiva, as partes poderão eleger árbitros.§ 2o Recusando-se qualquer das partes à negociação ou à arbitragem, é facultado aos respectivos sindicatos ajuizar dissídio coletivo, podendo a Justiça do Trabalho estabelecer normas e condições, respeitadas as disposições convencionais e legais mínimas de proteção ao trabalho.**Consolidação das Leis do Trabalho:Art. 616** - Os Sindicatos representativos de categorias econômicas ou profissionais e as empresas, inclusive as que não tenham representação sindical, quando provocados, não podem recusar-se à negociação coletiva. (...)**Art. 619.** Nenhuma disposição de contrato individual de trabalho que contrarie normas de Convenção ou Acordo Coletivo de Trabalho poderá prevalecer na execução do mesmo, sendo considerada nula de pleno direito.(...)

(2004)

INDICADOR 4:. Normas legales que establecen el derecho y/o la posibilidad de la negociación colectiva dentro de las empresas en 2004.

Constituição Política:Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:(...)XXVI – reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho;**Art. 8o** É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:(...)VI – é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho;(...)**Art. 114.** Compete à Justiça do Trabalho conciliar e julgar os dissídios individuais e coletivos entre trabalhadores e empregadores, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta dos Municípios, do Distrito Federal, os Estados e da União, e, na forma da lei, outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho, bem como os litígios que tenham origem no cumprimento de suas próprias sentenças, inclusive coletivas. § 1o Frustrada a negociação coletiva, as partes poderão eleger árbitros.§ 2o Recusando-se qualquer das partes à negociação ou à arbitragem, é facultado aos respectivos sindicatos ajuizar dissídio coletivo, podendo a Justiça do Trabalho estabelecer normas e condições, respeitadas as

disposições convencionais e legais mínimas de proteção ao trabalho.**Consolidação das Leis do Trabalho: Art. 616** - Os Sindicatos representativos de categorias econômicas ou profissionais e as empresas, inclusive as que não tenham representação sindical, quando provocados, não podem recusar-se à negociação coletiva. (...)**Art. 619.** Nenhuma disposição de contrato individual de trabalho que contrarie normas de Convenção ou Acordo Coletivo de Trabalho poderá prevalecer na execução do mesmo, sendo considerada nula de pleno direito.(...)

FUENTES: Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988 - 2. ed. - São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1991.Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília, Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, Atualizada em 25 de maio de 2004.Brasil. Consolidação das Leis do Trabalho e Legislação Complementar; textos revistos e atualizados. São Paulo, editora Atlas, 1990, 82ª edição. Brasil. Consolidação das Leis do Trabalho. São Paulo: Saraiva, 2004, 31ª edição atualizada.

VARIACION: Não.

VARIABLE 2. Protección del derecho de los trabajadores a la huelga.

INDICADORES

(1990)

INDICADOR: Disposiciones constitucionales que garantizan el derecho a la huelga.

Constituição Política:Art. 9o É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.§ 1o **A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.** § 2o Os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei.(...)**Art. 37.** (...)VII – o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei complementar;**O Art. 42, § 5o**, da Constituição, proíbe a

sindicalização e a greve dos servidores militares federais e estaduais.
(2004)
INDICADOR 1:. Disposiciones constitucionales que garantizan el derecho a la huelga. **Constituição Política:Art. 9o** É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.§ 1o **A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.**§ 2o Os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei.(...)**Art. 37.** (...)VII – o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;**O art. 142, IV,** da Constituição, proíbe a sindicalização e a greve dos servidores militares federais e estaduais.
FUENTES: Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988 - 2. ed. - São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1991.Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília, Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, Atualizada em 25 de maio de 2004.
VARIACION: Sim. Uma lei **específica** - e não **complementar** - deve regular o direito de greve dos servidores públicos. A lei complementar requer quorum especial para aprovação.

INDICADORES
(1990)
INDICADOR 2: Disposiciones legales que regulan el derecho de los trabajadores a la huelga. **Lei 7783/1989:Art. 4º** Caberá à entidade sindical correspondente convocar, na forma do seu estatuto, assembléia geral que definirá as reivindicações da categoria e deliberará sobre a paralisação coletiva da prestação de serviços. **Obs.: (o direito de greve só pode ser exercido através do sindicato).** §2º Na falta de entidade sindical, a assembléia geral dos

trabalhadores interessados deliberará para os fins previstos no caput, constituindo comissão de negociação. (...)**Art. 6º** (...) § 1º Em nenhuma hipótese, os meios adotados por empregados e empregadores poderão violar ou constranger os direitos e garantias fundamentais de outrem. (...) § 3º As manifestações e atos de persuasão utilizados pelos grevistas não poderão impedir o acesso ao trabalho nem causar ameaça ou dano à propriedade ou pessoa. (...)**Art. 8º** A Justiça do Trabalho, por iniciativa de qualquer das partes ou do Ministério Público do Trabalho, decidirá sobre a procedência, total ou parcial, ou improcedência das reivindicações, cumprindo ao Tribunal publicar, de imediato, o competente acórdão. (...)**Art. 11.** Nos serviços ou atividades essenciais, os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam obrigados, de comum acordo, a garantir, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade. (...)**Art. 14** Constitui abuso do direito de greve a inobservância das normas contidas na presente Lei, bem como a manutenção da paralisação após a celebração de acordo, convenção ou decisão da Justiça do Trabalho.

(2004)

INDICADOR 2:. Disposiciones legales que regulan el derecho de los trabajadores a la huelga.

Lei 7783/1989:Art. 4º Caberá à entidade sindical correspondente convocar, na forma do seu estatuto, assembléia geral que definirá as reivindicações da categoria e deliberará sobre a paralisação coletiva da prestação de serviços. **Obs.: (o direito de greve só pode ser exercido através do sindicato).** §2º Na falta de entidade sindical, a assembléia geral dos trabalhadores interessados deliberará para os fins previstos no caput, constituindo comissão de negociação. (...)**Art. 6º** (...) § 1º Em nenhuma hipótese, os meios adotados por empregados e empregadores poderão violar ou constranger os direitos e garantias fundamentais de outrem. (...) § 3º As manifestações e atos de persuasão utilizados pelos grevistas não poderão impedir o acesso ao trabalho nem causar ameaça ou dano à propriedade ou pessoa. (...) **Art. 8º** A Justiça do Trabalho, por iniciativa de qualquer das partes ou do Ministério Público do Trabalho, decidirá sobre a procedência, total ou parcial, ou improcedência das reivindicações, cumprindo ao Tribunal publicar, de imediato,

o competente acórdão. (...)**Art. 11**. Nos serviços ou atividades essenciais, os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam obrigados, de comum acordo, a garantir, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade. (...)**Art. 14** Constitui abuso do direito de greve a inobservância das normas contidas na presente Lei, bem como a manutenção da paralisação após a celebração de acordo, convenção ou decisão da Justiça do Trabalho.
FUENTES: **Lei nº 7783**, de 28 de junho de 1989.
VARIACION: Não.

Matriz para la recopilación de información sobre indicadores sociales

CAMPO TEMATICO: TRABAJO

Variable 1: Tasa de desempleo abierto.
INDICADORES
1990
(o el año más próximo a 1990) Indicador 1**. Porcentaje desempleo en Mujeres.4,9 % (1991)** Indicador 2**. Porcentaje (%) desempleo en Hombres. 4,8 % (1991)**
2000
(o el año más próximo al 2000) Indicador 1**. Porcentaje desempleo en Mujeres.8,6 % (2000)** Indicador 2**. Porcentaje (%) desempleo en Hombres. 6,8% (2000):** Variaciones (anotar variación del dato entre un período y otro): Variación Desempleo Mujeres (dato): + 3,7% Variación Desempleo Hombres (dato): + 2 %

SUGERENCIA SOBRE MEDIOS O FUENTES DE VERIFICACIÓN: Página web de la OIT (Organización Internacional del Trabajo)Oficina Regional Para América Latina y el Caribe Estadísticas Laborales http://www.oit.org.pe/spanish/260ameri/infoal/estadist/estadis.html#prolab ** Este Link les da entrada a un listado de tablas, entre las cuales tienen que buscar la que corresponde a este indicador.

FUENTES UTILIZADAS:(Solo reportar si utilizaron fuentes distintas a la sugerida)
Variable 2: Asalariados que cotizan a la seguridad social, por sector y según género.

INDICADORES
1990
(o el año más próximo a 1990) Indicador 1. **Porcentaje total asalariados (sector informal y sector formal) que cotizan a la seguridad social.** 67% (1991)
2000
(o el año más próximo al 2000) Indicador 1. **Porcentaje total de asalariados (sector informal y sector formal) que cotizan a la seguridad social.66 % (2000)** Variación total asalariados que cotizan (dato): - 1% **SUGERENCIA SOBRE MEDIOS O FUENTES DE VERIFICACIÓN**: Página web de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) Oficina Regional Para América Latina y el Caribe Estadísticas Laborales http://www.oit.org.pe/spanish/260ameri/infoal/estadist/estadis.html#prolab ** Este Link les da entrada a un listado de tablas, entre las cuales tienen que buscar la que corresponde a este indicador, este total se ubica en la última columna derecha.
FUENTES UTILIZADAS: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico, 1991, Tabela 5.32 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico, 2000, Tabela 1.1.8

INDICADORES
1990
(o el año más próximo a 1990) **Indicador 1.** Porcentaje total del sector informal que cotiza a la seguridad social. 38,7% (1990) **Indicador 1.** Porcentaje total del sector formal que cotiza a la seguridad social.86,1% (1990)
2000
(o el año más próximo al 2000) **Indicador 2.** Porcentaje total del sector informal que cotiza a la seguridad social.32,3 % (1999) **Indicador 3.** Porcentaje total del sector formal que cotiza a la seguridad social. 82 %(1999) **Variaciones (anotar variación del dato entre un período y otro):**Variación en el total sector informal que cotiza (dato): - 6,4%Variación en el total sector formal que cotiza (dato): - 4,1%
SUGERENCIA SOBRE MEDIOS O FUENTES DE VERIFICACIÓN: Página web de la OIT (Organización Internacional del Trabajo)Oficina Regional Para América Latina y el CaribeEstadísticas Laboraleshttp://www.oit.org.pe/spanish/260ameri/infoal/estadist/estadis.html#prolab**Este Link les da entrada a un listado de tablas, entre las cuales tienen que buscar la que corresponde a este indicador, este total se ubica en la segunda columna izquierda.
FUENTES UTILIZADAS: (Solo reportar si utilizaron fuentes distintas a la sugerida)

INDICADORES
1990
(o el año más próximo a 1990) **Indicador 2.** Porcentaje total (sector informal y sector formal) de mujeres que cotizan a la seguridad social. 57% (1991) **Indicador 3.** Porcentaje total (sector informal y sector formal) de hombres que cotizan a la seguridad social. 52% (1991):
2000
(o el año más próximo al 2000) **Indicador 2.** Porcentaje total (sector informal y sector formal) de mujeres que cotizan a la seguridad social. 53% (2000) **Indicador 3.** Porcentaje total (sector informal y sector formal) de hombres que cotizan a la seguridad social. 50,6% (2000) **Variaciones (anotar variación del dato entre un período y otro):** Variación en total mujeres que cotizan (dato): - 4% Variación en total hombres que cotizan (dato): - 1,4% Obs.: Os dados se referem às mulheres e homens ocupados, não apenas assalariados.
SUGERENCIA SOBRE MEDIOS O FUENTES DE VERIFICACIÓN: Página web de la OIT (Organización Internacional del Trabajo)Oficina Regional Para América Latina y el Caribe Estadísticas Laborales http://www.oit.org.pe/spanish/260ameri/infoal/estadist/estadis.html#prolab ** Este Link les da entrada a un listado de tablas, entre las cuales tienen que buscar la que corresponde a este indicador, estos totales se ubican en la última columna derecha.
FUENTES UTILIZADAS: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico, 1991, Tabela 5.32 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico, 2000, Tabela 1.1.8

Síntese das Conclusões

A Constituição de 1988 representou um grande salto de qualidade para a garantia de direitos humanos no Brasil, inclusive os trabalhistas. Muitos direitos fundamentais do PIDESC foram reconhecidos pelo texto constitucional, além de outros, que poderiam estar na legislação ordinária, mas adquiriram status constitucional. Por essa razão, costuma-se dizer que a constituição significou um "novo código do trabalho".

Em termos da declaração e do reconhecimento de direitos pelo ordenamento jurídico, portanto, haveria pouco a acrescentar à constituição de 1990 até hoje. O que já faltava e ainda falta é um mecanismo de reajuste do salário mínimo, cujo valor é definido por um processo exclusivamente político. A mudança constitucional mais significativa foi o aumento da idade mínima para o trabalho, de 14 para 16 anos, adequando-se melhor ao *art. 7, e*, do Protocolo de San Salvador.

As demais mudanças na Constituição se referem aos servidores públicos e se inserem na agenda de reformas do Estado empreendidas na última década pelas nações latino-americanas. Pelo menos uma alteração conflita com a orientação do PIDESC e do Protocolo Adicional. Trata-se do fim da garantia de isonomia salarial aos servidores dos poderes executivo, legislativo e judiciário que exerçam as mesmas funções. Esta regra jamais foi cumprida, mas configurava uma garantia de eqüidade de salários, nos termos do *art. 7, a, i,* do PIDESC.

Mais do que a "flexibilização" dos direitos dos servidores públicos, entretanto, o problema do emprego ilustra os efeitos das políticas aplicadas nos anos 1990. Os dados levantados demonstram o aumento vertiginoso do desemprego, tanto em homens como em mulheres, apesar de o aumento entre as mulheres ser praticamente o dobro daquele entre os homens. Se acrescentarmos dados de hoje vemos que o aumento é ainda maior. Segundo a mesma

metodologia, que não inclui o desemprego oculto e cujo índice é medido apenas nas grandes cidades, a taxa de desocupação em junho de 2004 atingiu 11,7% (IBGE, PME). Dessa perspectiva, o mandamento constitucional da busca do pleno emprego tem sido prejudicado.

Cabe lembrar que os direitos e garantias enumerados na Constituição têm efetividade restrita para os trabalhadores do mercado informal. A queda da participação dos trabalhadores informais na seguridade social, aliada à crescente taxa de desemprego e à pequena queda na participação de assalariados na seguridade, permite concluir pela fragilização ainda maior, tanto no emprego formal como no informal.

Portanto, apesar da Constituição, o desafio da década de 1990, que seria o de torná-la efetiva, não foi alcançado. O que temos a comemorar nos últimos 14 anos é o crescente empoderamento de grupos sociais desfavorecidos. Como se pôde perceber pela leitura das tabelas, no campo do direito das mulheres e das pessoas portadoras de deficiência, há conquistas de fato que ultrapassam a mera declaração de direitos. Os deficientes, anteriormente objetos de política assistencial, passaram a sujeitos de políticas de emprego e renda, apesar de ser ainda precária a fiscalização para tornar efetivo o seu direito de um percentual de vagas no mercado de trabalho. As mulheres, por sua vez, têm conquistado cada vez mais espaço, mesmo sendo as principais vítimas do mercado informal.

A tabela referente ao salário mínimo contém um aparente paradoxo. Em 1990, havia mecanismos legais de reajuste. Mas os altos níveis de inflação provocavam a constante (anual) mudanças desses mecanismos. Hoje, apesar de não haver qualquer mecanismo legal ou constitucional, existe mais segurança por parte dos trabalhadores, devido ao controle sobre a inflação. Isso nos leva à conclusão evidente que o direito ao trabalho depende de uma economia estável. Não cremos que a estabilidade tenha sido alcançada, mas o Brasil obteve maior controle

sobre seus índices de inflação, o que possibilitou que os reajustes anuais do salário mínimo significassem alguma diferença na vida do trabalhador, mesmo que não estejam garantidos em lei.

Mas, se é óbvia a conclusão de que o direito ao trabalho depende da estabilidade da economia, também restou claro que esta não basta, e que sem políticas sociais efetivas o resultado dos próximos dez anos, para os trabalhadores como um todo, pode ser ainda pior, mesmo estando os seus direitos declarados na Constituição.

DADOS BIOGRÁFICOS

MATEUS AFONSO MEDEIROS*

Dados pessoais

Filiação: Charles Magno Medeiros
Maria Lúcia Miranda Afonso.
Nacionalidade: Brasileira
Data de Nascimento: 27/09/1975
Falecimento: 30/01/2005

Dados acadêmicos e profissionais

1. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais, janeiro de 1999.
2. Advogado – inscrição OAB/MG 76.193
3. Servidor Público, por concurso público, da Câmara dos Deputados, Brasília/DF, cargo Analista Legislativo.
4. Pesquisador-visitante do Instituto de Direitos Humanos da Universidade Columbia, Nova York, EUA.
5. Mestrando em Ciência Política - Fundação Universidade de Brasília, com ingresso por concurso em 2002. (Estava em fase de redação de Dissertação de Mestrado, com defesa prevista para 2005)

Cursos realizados no exterior

1. "The Relations between Europe and North America", cidade de Bregenz, Áustria, julho de 1999, promovido pelo Centre Internacional de Formation Européenne.
2. Curso de Alemão – Berlim - Alemanha, agosto de 1999 a fevereiro de 2000.

* Os presentes dados representam um resumo do currículo de Mateus Afonso Medeiros, com os acréscimos dos eventos que se seguiram a seu falecimento. Foram organizados por Maria Lúcia Miranda Afonso e Elza Maria Miranda Afonso.

3. "Visiting Scholar" do "Human Rights Institute of Columbia Law School, da Universidade de Columbia, Nova York, USA, como bolsista da Comissão Fulbright no Programa Fulbright em Cidadania Participativa, no período de agosto de 2001 a maio de 2002.
4. XXII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos – Derechos Económicos, Sociales y Culturales, realizado no Instituto Interamericano de Direitos Humanos, San José, Costa Rica, de 16 a 27 de agosto de 2004.

Atividades na área de direitos humanos e cidadania

1. Analista legislativo da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, da Câmara dos Deputados.
2. Participante da "Mesa 4 – Atalhos de Obstáculos da TV Popular", na qualidade de um dos Coordenadores da Campanha "Quem Financia a Baixaria é Contra a Cidadania", do III Encontro Internacional de Televisão, realizado pelo Instituto de Estudos de Televisão, no Rio de Janeiro, em 25 e 26 de novembro de 2004,
3. Integrante da VIII Caravana Nacional de Direitos Humanos – Conflitos em Terras Indígenas, promovida pela Câmara dos Deputados – Comissão de Direitos Humanos, em outubro de 2004.
4. Apresentação da Teleconferência "Quem Financia a Baixaria é Contra a Cidadania - Dia Nacional Contra a Baixaria na TV" – 06.08.2004.
5. Palestrante em Congressos, Encontros, Cursos e Seminários sobre temas relacionados a Direitos Humanos e Cidadania.

Artigos publicados

1. "Berlim é o laboratório para a nova Alemanha", jornal "O TEMPO", 11.11.99, caderno "Magazine".

2. "De Berço da Justiça a Altar da Disputa", jornal "O TEMPO", 16.01/00, caderno "Negócios".
3. "Os EUA depois do Ataque", jornal "O TEMPO", 14.09.2001, caderno Opinião.
4. "Direitos Humanos e Violência" – texto integral publicado nos Anais do Seminário "Construção da Cidadania – Uma Saída para a Violência", realizado pelo Núcleo de Atendimento às Vítimas de Crimes Violentos, em Belo Horizonte, nos dias 28 e 29 de junho de 2001.
5. "Aspectos Institucionais da Unificação das polícias no Brasil" in DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 47, nº 2, 2004, p. 271-296.
6. "A Desmilitarização das Polícias: Policiais, Soldados e Democracia", publicado em conjunto com o Professor Arthur Costa. Teoria e Sociedade, vol. 1, nº 11, p. 66-89.
7. "Police demilitarisation: cops, soldiers and democracy", publicado em co-autoria com o Professor Doutor Arthur Costa. Journal of Security, Conflict and Development". London, UK, v. 2, n. 2, p. 25-45, 2002.
8. "Prevenção, repressão e controle", jornal "O TEMPO", 12.06.2001, caderno Opinião.
9. "Policiamento e constrangimento", jornal "O TEMPO", 08.05.2001, caderno Opinião.
10. "Inteligência e espionagem", jornal "O TEMPO", 22.05.2001, caderno Opinião.
11. "Indivíduo suspeito e esquisito elemento", jornal "O TEMPO", 20.04.2001, caderno Opinião.
12. "Crime e castigo", jornal "O TEMPO", 10.04.2001, caderno Opinião.
13. "Desmilitarização da estrutura policial", jornal "O TEMPO", 27.03.2001, caderno Opinião.
14. "O exemplo do "Comissário Rex", jornal "O TEMPO", 16.03.2001, caderno Opinião.
15. "Dialogar, sim, mas também denunciar", jornal "O TEMPO", 09.03.2001, caderno Opinião.

16. “Quatro princípios de segurança pública”, jornal “O TEMPO”, 22.02.2001, caderno Opinião.
17. “Violência, tortura e impunidade”, jornal “O TEMPO”, 16.02.2001, caderno Opinião.
18. “Praticando a cidadania”, jornal “O TEMPO”, 09.02.2001, caderno Opinião.
19. “Direitos Humanos: desafios e perspectivas”, jornal “O TEMPO”, 02.02.2001, caderno Opinião.
20. “Os coronéis de colete”, jornal “O TEMPO”, 24. 01.2001, caderno Opinião.
21. “Sobre o inquérito policial brasileiro”, jornal “O TEMPO”, 16.01.2001, caderno Opinião.
22. “Direitos Humanos: a quem se destinam?”, “O TEMPO”, 06.01.2000, caderno Opinião.
23. “Sobre a ocupação das favelas”, jornal “O TEMPO”, 29.12.2000, caderno Opinião.

Outras atividades acadêmicas e profissionais

1. Coordenador de Direitos Humanos, da Secretaria de Municipal dos Direitos de Cidadania de Belo Horizonte, de 01.01.2001 a maio de 2001.
2. Coordenador Municipal dos Direitos Humanos e Cidadania da Coordenadoria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de Belo Horizonte, de 02.09.2000 a 01.01.2001.
3. Assessor Jurídico da Coordenadoria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de Belo Horizonte – MG, de abril de 2000 a 02.09.2000.
4. Fundador, em dezembro de 2001, da Revista “Direitos Humanos e Cidadania”, publicação oficial da Coordenadoria de Direitos Humanos e Cidadania da Prefeitura de Belo Horizonte.
5. Professor substituto da Universidade Federal de Ouro Preto, das disciplinas Filosofia do Direito e Introdução ao Estudo do Direito, no período de fevereiro a julho de 2001.

6. Professor de língua Inglesa, de 1991 a 2000, em várias escolas da rede de "cursos livres" de Belo Horizonte (Instituto de Idiomas Yázigi, Greenwich English Schools, Universitas Ltda, Centro de Ensino de Línguas (CEL-LEP).
7. Tradutor do idioma inglês para o português de artigos do The New York Times (USA), The Times (UK), The Economist (UK), USA Today (USA), George (USA) and The New York Times Book Review (USA) para o jornal "O Tempo", de Belo Horizonte/MG, de janeiro a julho de 1999.
8. Tradutor *freelancer* do idioma alemão para o português, com textos publicados no diário "Correio Brasiliense", de Brasília.
9. Pesquisador do Programa de Iniciação do CNPq e da FAPEMIG, no projeto intitulado "Inconstitucionalidade por Omissão e Direito à Prova", sob orientação do Prof. Dr. Aroldo Plínio Gonçalves, março de 1994 a junho de 1995.
10. Pesquisador do Projeto "Direito Achado na Rua - Pólos Reprodutores de Cidadania", parceria entre a Faculdade de Direito da UFMG e a Coordenadoria Municipal de Direito Humanos de Belo Horizonte, sob orientação do Prof. Dr. Menelick de Carvalho e da Profa. Dra. Miracy Barbosa Gustin, julho de 1995 a janeiro de 1996.
11. Monitor da Disciplina "Direito Administrativo", no Programa de Monitoria da Pró-Reitoria de Ensino e Pesquisa da UFMG, sob orientação do Prof. Dr. Pedro Paulo de Almeida Dutra, ano de 1998.
12. Participação, como representante estudantil, em Congressos, Encontros, Cursos e Seminários, em cerca de 25 cidades brasileiras.
13. Presidente do Centro Acadêmico Afonso Pena (CAAP), da Faculdade de Direito da UFMG, na gestão de 1996.
14. Presidente da Comissão Organizadora do Ciclo de Estudos "A Reforma do Poder Judiciário em Debate", parceria entre a Faculdade de Direito da UFMG e o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, outubro de 1997.

15. Representante discente em órgãos da UFMG, de 1995 a 1997.

Prêmio

Homenageado com o "Prêmio Hugo Andrade dos Santos", conferido, em 1998, pelo Centro Acadêmico Afonso Pena – CAAP – ao estudante que mais contribuiu para o movimento estudantil.

Homenagens póstumas

1. Sessão organizada pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, no Plenarinho 9, da Câmara dos Deputados, em 03.03.2005.
2. Diploma - Homenagem dos amigos da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.
3. Placa com a homenagem dos amigos da Câmara dos Deputados.
4. Artigo intitulado "Mateus", do Professor Patrus Ananias, Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, publicado no jornal Estado de Minas de 17.02.2005, caderno Opinião, p. 9, e reproduzido com o título "Mateus Afonso Medeiros", no jornal O Sino do Samuel, da Faculdade de Direito da UFMG, janeiro/fevereiro de 2005, p. 2.
5. Artigo do Professor Luciano Portilho Mattos, intitulado "Domingo", publicado no jornal Voz Acadêmica, do Centro Acadêmico Afonso Pena - CAAP, da Faculdade de Direito da UFMG, de março/abril/2005, p. 2.
6. Homenageado pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara e Secretaria Especial dos Direitos Humanos em 29.04.2005, na cerimônia de entrega do 1º Prêmio Comunicação e Direitos Humanos de Produção Acadêmica.

7. Manifestação do Conselho Pleno da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção de Minas Gerais, em 21.02.2005.
8. Criação da organização não governamental "Rede de Cidadania Mateus Afonso Medeiros – RECIMAM", por iniciativa da família e dos amigos, com a finalidade de desenvolver e implementar projetos de direitos humanos e inclusão social.
9. "Diploma de Honra ao Mérito" *in memoriam* concedido pela Câmara Municipal de Belo Horizonte, por indicação do Vereador Arnaldo Godoy, em 27.09.2005.
10. Mateus - Programa levado ao ar pela entrevistadora Maria do Rosário Caiafa, no programa "Palavra Ética", da TV Comunitária de Belo Horizonte, com entrevista concedida por Maria Lúcia Miranda Afonso sobre a vida do Mateus e projeção de vídeo em sua homenagem, em novembro de 2005.
11. Prêmio Especial de Direitos Humanos 2005 *in memoriam* concedido pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, em 12.12.2005.
12. Criação da "Casa da Cidadania Mateus Afonso Medeiros", lançada oficialmente pela OAB/MG, em 29.05.2006, com a finalidade de oferecer cursos de noções de Direito para os membros da comunidade, entidades sindicais e organizações populares. O projeto, de iniciativa do advogado e jornalista Rogério Farias Tavares, recebeu o apoio imediato da Dra Helena Delamônica, Presidente da Comissão de Projetos e Ações Especiais, e do Presidente da seccional mineira da OAB, Dr. Raimundo Cândido Júnior. Para viabilizá-lo, a OAB/MG realizou parceria com a Ação Social Arquidiocesana, a Congregação dos Irmãos Maristas, a ONG Associação Imagem Comunitária e o Conselho Comunitário do Bairro Ribeiro de Abreu.